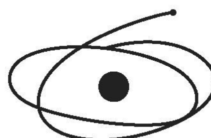
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXXIX nº 2 1996



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional

(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano 39 nº 2 julho-dezembro 1996

Revista Brasileira de Política Internacional

(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Assinatura anual: Brasil: R$ 20; Exterior: US$ 30

Assinatura de apoio: R$ 100

Pagamentos para: *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais Conta nº 437.552-1, Banco do Brasil, Agência 3603-X*

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: Universidade de Brasília
Edifício Multiuso I
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4602
70919-970 Brasília DF, Brasil
Tel.: (061) 348.2754

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 39 nº 2 1996

Sumário

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF – Brasil

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 39 nº 2 1996

Contents

ROUTES OF CONCERN

FIRST INSTANCE

INFORMATION

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF – Brasil

O leste asiático em tempos de monopolaridade

AMAURY PORTO DE OLIVEIRA*

Em abril de 1996, o Presidente Bill Clinton efetuou visita de Estado de três dias (16-18) a Tóquio. Uma declaração conjunta foi assinada com o Primeiro Ministro Ryutaro Hashimoto, reafirmando a aliança militar EUA-Japão e manifestando a disposição dos dois governos de explorar maneiras para reforçar a cooperação entre eles, na promoção da estabilidade regional. A mídia internacional associou essa declaração ao episódio, então muito vivo, dos exercícios militares chineses, em que mísseis foram lançados nas imediações de Taiwan. A verdade, porém, é que a Declaração de Tóquio se insere em processo bem mais amplo e mais antigo.

A visita de Clinton a Tóquio devia ter-se realizado em novembro de 1995, quando o Presidente americano conduziria com o então Primeiro Ministro Tomiichi Murayamag – à margem da reunião de cúpula do Conselho Econômico da Ásia-Pacifico (APEC) – conversações do tipo das que vieram a ser conduzidas com Hashimoto. Previsivelmente, teria sido assinada declaração no gênero da de abril de 1996. Clinton cancelou, no entanto, sua ida à cúpula da APEC, e o esforço de redefinição da aliança nipo-americana, na esteira das grandes transformações ocorridas no cenário internacional na virada dos anos 80 para os 90, teve de esperar outra oportunidade.

Desde meados de 1994, intensas conversações vinham ocorrendo no nível técnico entre Washington e Tóquio, na busca precisamente de redimensionar a aliança EUA-Japão, após o desaparecimento do inimigo cuja contenção sempre fora sua razão de ser. Não faltavam vozes, nas duas capitais, insistindo em que o tratado EUA-Japão de segurança recíproca perdera sentido, diante do colapso da ameaça soviética. Tal parecera ser, inclusive, a orientação inicial do Governo Clinton, com sua determinação de concentrar nos assuntos comerciais

Rev. Bras. Polit. Int. 39 (2): 5-32 [1996].

* Pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

o peso da política americana em direção ao Japão. Essas diversas manifestações de desinteresse pela manutenção da aliança militar nipo-americana encontravam estímulo nas próprias análises do Departamento de Defesa dos EUA. Os relatórios bianuais do Departamento referentes à estratégia para o Leste Asiático e o Pacífico indicaram, em 1990 e 1992, reduções substanciais na presença de forças americanas na região, até o fim da década. O abandono das importantes bases nas Filipinas deu força a esses prognósticos.[1]

Em fevereiro de 1995, no entanto, a divulgação do novo relatório do Departamento de Defesa revelou uma importante revisão do planejamento estratégico dos EUA. Em vez da esperada redução da presença americana no Pacífico Norte, anunciava-se o congelamento por tempo indeterminado do nível de 100 mil homens, dos quais 45.500 no Japão e 36.500 na Coréia do Sul. Os analistas militares, conforme comentários de imprensa, atribuem um valor especial a esse patamar dos 100 mil homens, como capaz de convencer as capitais do Leste Asiático da disposição dos EUA de seguirem garantindo a estabilidade da região.

Joseph S. Nye Jr., que até fins de 1995 desempenhou no Governo Clinton as funções de Secretário Assistente de Defesa, participou ativamente do esforço da comunidade de defesa, com vistas a reimpor sua voz na formulação da política governamental. No número de julho/agosto-95 da *Foreign Affairs*, Nye publicou artigo de repercussão desenvolvendo os principais argumentos da sua corrente de pensamento, consubstanciados no relatório do Departamento de Defesa de fevereiro de 1995.

Para essa corrente, é imprudente deixar-se levar por considerações como a de que o geoeconômico veio a substituir o geopolítico, no pós-Guerra Fria. A segurança – escreve Nye – é como o oxigênio, as pessoas só se dão conta da sua importância quando começa a faltar. O bom planejamento político não pode descuidar da segurança, iludido por uma conjuntura de estabilidade. Será possível garantir que num prazo de vinte anos continuará a haver estabilidade? Numa região do relevo do Leste Asiático, onde interagem grandes potências em declínio (a Rússia) ou ascensão (o Japão e a China)? Aos EUA, potência global com peso político e econômico no Leste Asiático, cabe liderar os países da área pela trilha do envolvimento de todos na construção da segurança regional. O relatório de 1995 – acentua Nye – deu a essa tarefa o enfoque apropriado: identificar o interesse dos EUA e determinar a melhor maneira de satisfazê-lo.

O Governo Clinton, sempre segundo Nye, decidiu responder a tal desafio através de três linhas principais de ação: (a) reforçar as alianças já existentes com países do Leste Asiático, mas adequando-as às condições do

pós-Guerra Fria; (b) manter na região presença militar à altura de ameaças imediatas como a ainda representada pela Coréia do Norte, mas também de eventuais necessidades futuras, como garantir o livre fluxo do comércio ou responder prontamente a atentados aos interesses americanos na Ásia e mais além; (c) desenvolver instituições regionais com o propósito não de substituir ou suplantar as alianças mantidas na área pelos EUA, e, sim, de complementá-las.[2]

As prolongadas conversações americano-japonesas em torno do revigoramento da aliança nipo-americana, assim como a declaração Clinton-Hashimoto de abril de 1996, foram o primeiro grande exemplo de implementação da nova visão estratégica dos EUA. Os exercícios balísticos dos chineses não estiveram em causa, aí, embora seja certo que a natureza tonitruante desses gestos de Pequim tenha aberto oportunidade para a intervenção de forças interessadas em criar a impressão de uma escalada militar.

Descambar para a escalada não era, certamente, a intenção do núcleo do Governo Clinton. Em março de 1996, no período mesmo dos exercícios balísticos, Anthony Lake, Consultor Nacional de Segurança de Clinton, teve um discreto encontro com seu correspondente no Governo chinês, Liu Huaqiu. A responsabilidade pelos assuntos chineses foi na época transferida, em Washington, do Departamento de Estado para a repartição de Lake e, em começos de julho, ele visitou com aparato a capital da China. Fotos de seu efusivo encontro com o Presidente Jiang Zemin ocuparam as primeiras páginas dos jornais, em meio a comentários de que ele fora dar partida a um projeto de trocas de visitas presidenciais, "nos próximos dois anos". Admitido, é claro, que Clinton seja reeleito.[3] Três semanas mais tarde, ao ensejo de reunião da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ANSEA), em Jacarta, os Chanceleres Warren Christopher e Qian Qichen estabeleceram, segundo noticiário de imprensa, um cronograma das visitas ministeriais que precederão a troca das viagens presidenciais.

Para dar perspectiva histórica à visão estratégica americana refletida na Declaração de Tóquio, vem a propósito lembrar observações do sociólogo Manuel Castells, num trabalho de 1985.[4] Estava em curso, na época, o programa Guerra nas Estrelas encampado por Ronald Reagan e a tese de Castells era que esse programa apenas exteriorizava processos mais profundos, através dos quais o Estado americano vinha orientando investimentos gigantescos para o desenvolvimento de tecnologias militares e sistemas de condução de guerra, capazes de habilitar os EUA para qualquer tipo de conflito, no nível planetário ou mesmo espacial. As verificações de Castells possuem um interesse especial

porque são anteriores ao "fim da Guerra Fria". Foi em grande parte ao se sentir incapaz, financeira e tecnologicamente, de competir com os sobrelanços de Reagan, que a URSS de Gorbatchev optou por deixar a liça da bipolaridade. Vale dizer, rupturas estruturais mais profundas do que viria a ser o desmoronamento da União Soviética estavam marcando o fim do velho mundo: a exaustão da II Revolução Industrial, o rompimento da estabilidade hegemônica durante mais de três décadas assegurada pela *Pax Americana*, e a visível corrosão da própria hegemonia dos EUA. A Iniciativa de Defesa Estratégica teve muito de fuga para adiante: uma tentativa visionária de restaurar o distanciamento tecnológico dos EUA em relação aos próprios aliados (Japão, Alemanha), colocando o poderio militar do país tão alto que nenhum eventual concorrente pudesse alcançar.[5]

Como é notório, os próprios EUA tiveram de recuar diante das dificuldades técnicas e dos gastos alarmantes da Guerra nas Estrelas. Em maio de 1993, o hoje falecido Secretário de Defesa Les Aspins tornou público que a IDE fora arquivada. O Pentágono passara a dar ênfase, no quadro do programa de defesa com mísseis, ao conceito do TMD *(theater ballistic missile defense)*. No jargão militar americano, *theater* designa mísseis balísticos cujo alcance pode chegar a 3.000 quilômetros, mas na prática do Leste Asiático têm-se em vista mísseis com alcance em torno de 400 quilômetros. Versões deles existem nos arsenais da Rússia, da China e da Coréia do Norte, com capacidade para destruir cidades japonesas; ou de serem usados contra Taiwan.

A questão dos TMDs tem figurado proeminentemente nas conversações nipo-americanas em torno da revitalização do Tratado de Defesa Mútua, conforme artigo informativo do Tenente-Coronel Atsumasa Yamamoto. Uma força-tarefa com representantes dos dois países vem-se reunindo desde 1993, e a Agência de Defesa já pôs em marcha programa de capacitação em matéria de TMD.[6] Comentários de imprensa têm mencionado conversações preliminares, entre Washington, Tóquio e Seul, com vistas à instalação, no Nordeste Asiático, do sistema de defesa THAAD (*theater high altitude area defense*), contra os TMDs. Tal sistema vem sendo desenvolvido na Califórnia pela Lockheed Martin, podendo estar disponível nos primeiros anos do próximo século. O Presidente Clinton já estaria disposto a autorizar a exportação do THAAD para países aliados.

Os TMDs são item importante do pensamento estratégico americano na atual fase histórica. Na falta de potência capaz de erguer-se em paridade estratégica com os EUA, alastra-se uma contestação anárquica, representada por países que se recusam a aceitar as regras do jogo definidas por Washington

e tendem a compensar as respectivas fraquezas, adquirindo no mercado internacional armamentos requintados ou concentrando-se no fabrico de armas de destruição em massa e veículos para o transporte das mesmas. Segundo estimativas do Pentágono, na altura do ano 2000 mais de duas dúzias de países em desenvolvimento possuirão mísseis balísticos; quinze deles estarão habilitados a fabricar seus próprios mísseis; e uma boa dúzia terá alcançado ou estará prestes a alcançar a capacitação nuclear. Trinta países disporão de armas químicas e dez poderão servir-se de armas biológicas. São conhecidos os esforços dos EUA pela implantação de regimes internacionais coibidores de todas essas atividades. Os países mais recalcitrantes provocam a ira americana e são chamados em Washington proscritos ou inidôneos (*rogues*). No Leste Asiático, o caso típico de país proscrito é a Coréia do Norte. Mas a China alarma sobremaneira os militares americanos, tendo em vista o comportamento ambivalente que ela adota no tocante à proliferação nuclear e dos mísseis.[7]

O Conselho de Relações Exteriores (CRE), famosa célula de reflexão novaiorquina, responsável pela publicação da revista *Foreign Affairs* e de cujo seio saiu, nos anos 50, a elaboração teórica da "contenção" da União Soviética, voltou-se há algum tempo para o estudo do que deve ser a política dos EUA diante da China. Uma primeira coletânea de ensaios sobre o tema foi publicada em começos de 1996, sob a organização de James Shinn. A proposta central desse trabalho é o abandono do "envolvimento construtivo", abordagem que tem predominado no relacionamento oficial dos EUA com a China, em favor de um "envolvimento condicional". Em vez de simplesmente estimular a China, através do comércio e de investimentos, a cooperar construtivamente com o resto do mundo, propõe o CRE que se mostre à China, através de instrumentos mais ou menos sutis de convencimento, que é do interesse dela comportar-se segundo os padrões ocidentais, sob pena de ficar marginalizada.[8]

Utilização prática dessas idéias pode ser vista no primeiro pronunciamento de política externa de Robert Dole, quando ainda pré-candidato do Partido Republicano às eleições presidenciais de 1996. Dole dedicou quase a metade de um discurso de 43 minutos a caracterizar a China como "o mais importante desafio internacional que os EUA terão de enfrentar na entrada do século XXI". Estendeu-se na necessidade de os EUA obterem o apoio do Japão, Coréia do Sul e Taiwan para o que chamou um Programa de Defesa da Democracia no Pacífico, através do desenvolvimento e instalação, "das Aleutas à Austrália", de um sistema de defesa contra mísseis balísticos, voltado para a contenção da China.[9] Evidentemente, boa parte da veemência de Dole deve ser descontada como retórica eleitoral, mas cumpre também situar sua sugestão na

perspectiva daqueles processos identificados por Manuel Castells, e que mostram centros de poder nos EUA preparando o país para a guerra do futuro. O já citado artigo do Tenente-Coronel Yamamoto contém observações interessantes a esse respeito. Ao analisar a cooperação nipo-americana em torno do "conceito do TMD", Yamamoto destaca três aspectos da motivação dos EUA na promoção do assunto: (a) os americanos não estão particularmente interessados na defesa do território dos seus aliados; querem, sim, proteger seus destacamentos estacionados em terras distantes contra ataques com mísseis: (b) o lado americano enfatiza a importância de aperfeiçoar o inter-relacionamento de comando, controle, informação e comunicações, com vistas ao bom funcionamento do "conceito do TMD", mas o Japão nunca foi chamado a participar do esforço de aperfeiçoamento; (c) os americanos consideram o "conceito do TMD" etapa necessária para o aperfeiçoamento da defesa antiestratégica com mísseis balísticos, e vêem no sistema THAAD um passo nessa direção.[10]

Essas observações ganham vivência quando postas no contexto de um debate que está tomando corpo nos EUA, e que na descrição que dele faz James A. Kelly, membro abalizado da comunidade de defesa, "mobiliza vários tipos de políticos, homens de negócios e burocratas militares. Do debate participam membros do Congresso interessados em reivindicar economias no orçamento ou proteger uma base e seus empregados, com sede no estado ou distrito de que são representantes. Há, também, os que desejam manter viva uma determinada linha de produção e os funcionários das empresas assim beneficiadas. Se se adicionam os advogados da 'ação cirúrgica' da força aérea e os isolacionistas de velha cepa, percebe-se o risco de que não vá muito longe a até hoje bem sucedida, mas complicada, estratégia de trabalhar com os países do Leste Asiático".[11] Em suma, existe uma grande pressão para que o posicionamento, longe das costas americanas, de unidades da Marinha, dos Fuzileiros e da Força Aérea seja substituído por um sistema futurístico de bombardeiros furtivos e mísseis de precisão, baseados no território dos EUA.

A possibilidade material e política de implementar um tal projeto está longe de ter sido alcançada. Mas a visão que impulsiona o projeto é a dos EUA instalados na monopolaridade.

Foi despropositado explicar os exercícios militares chineses como tentativa de influenciar os resultados das eleições presidenciais em Taiwan. Pequim não tinha qualquer possibilidade de barrar a eleição de Lee Teng-Hui, nem interesse em fazê-lo. A alternativa seria a vitória do partido que defende a independência da ilha, desenlace esse, sim, intolerável para a RPC. Não resta dúvida, porém, que o lançamento dos mísseis chineses (os de março de 1996 e

outros realizados em 1995) tem tido que ver com a evolução política por que vem passando Taiwan.

Taiwan é um problema interno chinês, a ser compreendido não como a pretensão de um país a conquistar outro e, sim, como a disputa, já quase secular, entre duas visões do futuro do país comum. Desde os anos 20, o Partido Comunista Chinês e o nacionalista Kuomintang buscam modelar a China de acordo com as receitas próprias. Em 1949, o PCC impôs seu domínio sobre a China continental, mas não logrou aniquilar a contestação nacionalista, que encontrou refúgio na ilha de Formosa. O que os dirigentes do Kuomintang rejeitam é a reinserção da ilha na RPC. Mantêm viva a ambição de conduzir a integração da China milenar na modernidade, definida por eles, neste final de século, em termos coincidentes com o universalismo ocidental.

As opções dos nacionalistas conquistam simpatias para a causa de Taiwan *nos EUA, sobretudo no Congresso, onde o Kuomintang subsidia fortes lobbies*. Enquanto perdurou (1972-1989) a aliança de conveniência entre Washington e Pequim contra Moscou, a Questão de Taiwan esteve recoberta por um manto de ambigüidade diplomática, que permitiu até o início de conversações oficiosas entre o continente e a ilha. As relações comerciais e de investimentos tomaram grande impulso, dando margem a que se visualizasse um círculo de integração econômica, no qual Taiwan atingiria o grau de inter-relacionamento com as províncias meridionais da China já atingido por Hong Kong, em círculo menor. As travas que têm moderado o ímpeto da integração de Taiwan na Grande China do Sul vêm sendo postas, sugestivamente, por Taipé.[12]

Com o desmoronamento da União Soviética, o valor estratégico da China para os EUA diminuiu nitidamente, e Pequim pensa distinguir em ações americanas uma renovada inclinação de Washington em favor dos nacionalistas. Percepção semelhante toma corpo em Taipé, que encetou campanha diplomática claramente dirigida a elevar o *status* internacional do regime nacionalista. Nesse contexto, ganha interesse a interpretação que Selig S. Harrison, pesquisador do Carnegie Endowment for International Peace, de Washington, forneceu em artigo de abril de 1996 dos exercícios chineses do mês de março. Citando diplomatas chineses em posto em Washington, Harrison explica os lançamentos dos mísseis não como pressão sobre Taiwan, mas, sim, como estocadas contra os americanos, que na visão de Pequim estariam desrespeitando compromissos assumidos em 1982, relativamente ao nível, quantitativo e qualitativo, dos fornecimentos de armas a Taiwan. Além dos exercícios balísticos, Pequim lançou na mesma época uma série de golpes de florete contra os americanos, no Conselho de Segurança da ONU.[13]

Em que pese ao trabalho diplomático de aproximação, em que se empenham os governos Jiang Zemin e Clinton, reponta a oposição básica entre a RPC e os EUA, mantida dormente durante quase duas décadas de aliança contra Moscou. Com isso, readquire contundência a Questão de Taiwan. O número em curso (julho 1996), de *The China Journal*, órgão da Escola de Estudos sobre o Pacífico e a Ásia, da Universidade Nacional da Austrália, inclui um amplo debate acadêmico focalizando o reaquecimento dessa questão. Andrew Nathan, da Columbia University, produziu um instigante texto para discussão, e a revista solicitou a opinião de analistas da Austrália, China, EUA, Hong Kong, Nova Zelândia e Taiwan.

A imagem que se retira desse confronto de análises qualificadas é a de um complexo jogo triangular entre Washington, Pequim e Taipé, no qual cada uma das capitais chinesas procura influenciar ou limitar o comportamento da outra, agindo através dos EUA. Pequim esforça-se por dar credibilidade à sua opção de ação armada, tentando inclusive impedir o fluxo de armas que dêem a Taiwan latitude para reduzir a ambigüidade do seu estatuto internacional. Taipé usa seus simpatizantes em Washington para, ao contrário, manter a capacitação militar da ilha mais afiada que a da RPC, negando a esta o poder de opor vetos às opções políticas do regime nacionalista. A possibilidade de esse jogo descarrilhar para conflito armado é julgada remota pelos debatedores reunidos por *The China Journal*. O australiano Stuart Harris chega mesmo a assinalar: "Contrariamente à crença popular e aos argumentos de alguns analistas estratégicos, há razões para pensar que as lideranças militares dos principais atores têm atuado, de modo geral, como influências moderadoras".[14]

O que tem dado explosividade internacional a esse jogo essencialmente chinês é a intervenção, no mesmo, dos EUA, levados por objetivos próprios. A 27 de junho de 1950, em conjunto com a decisão de intervir na Guerra da Coréia, o Presidente Truman anunciou o posicionamento da Sétima Esquadra americana no Estreito de Taiwan, lançando as bases da transformação de Formosa num baluarte da Guerra Fria no Pacífico. Agora, nos anos 90, voltam-se a ouvir sugestões, como as do candidato Dole ou as dos teóricos do CRE, para a utilização de Taiwan na estratégia de contenção da China.

Na fantasmagoria política americana está surgindo a tendência a transferir para a China a chefia do Império do Mal, antes atribuída à União Soviética. Mas se é certo que a China de Mao Zedong pretendeu subverter o mundo através de movimentos guerrilheiros, a China das Quatro Modernizações, sob a liderança pragmática de Deng Xiao Ping, aposta na criação de um entorno de paz e tranqüilidade, que lhe permita levar adiante o esforço de

superação do atraso econômico do país. A China não dispõe de bases militares no exterior nem de países satélites que lhe protejam os flancos. A este respeito é, na realidade, a potência mais exposta do mundo, cercada por mais de vinte vizinhos, sendo que com cada um dos quais tem contenciosos legados pela História. Desde 1990, empenha-se Pequim na consolidação de uma diplomacia de boa vizinhança, chamada lá *zhoubian* (circunferência): um esforco sistemático de liquidação negociada dos litígios na sua imensa periferia. [15]

O exemplo mais recente dessa diplomacia de paz foram os ajustes assinados com a Rússia, duas semanas após a Declaração conjunta Clinton-Hashimoto, ao ensejo da visita do Presidente Bóris Yeltsin à China. Em Pequim, foram concluídos acordos de cooperação na área da energia, e possivelmente na área militar, a julgar pela presença do Ministro da Defesa na delegação russa. A cooperação militar entre russos e chineses já vem ocorrendo, aliás, mesmo sem acordos governamentais. A *Far Eastern Economic Review* (FEER) recolheu (02.05.96) opiniões de um especialista do Congresso americano, para quem a parte mais contundente de tal cooperação é a paralela. A inteligência americana disporia de indicações sobre a existência, na China, de duas "cidades russas", uma nas cercanias de Xangai e outra em Chengdu, nas quais estariam vivendo com suas famílias e trabalhando sob contratos individuais construtores de mísseis e engenheiros aeronáuticos.

Após conversações em Pequim, Yeltsin deslocou-se com o Presidente chinês para Xangai, onde foram assinados acordos de fronteiras não somente entre China e Rússia, mas também entre China, Kazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão, com a participação dos presidentes desses três países da Ásia Central.

Não cabe falar de eixo Moscou-Pequim, em contraposição ao eixo Washington-Tóquio, mas não há dúvida que o comunicado do encontro Yeltsin-Jiang Zemin, com sua menção a uma "parceria estratégica voltada para o século XXI" e crítica dirigida ao "hegemonismo e políticas de poder", levou mensagem destinada a ecoar no páramo da monopolaridade. Esse aspecto foi posto em realce por Henry Kissinger, que inclusive atribuiu significado à escolha de Xangai para a emissão da declaração sino-russa. Foi naquela cidade que, em 1972, Nixon e Chu En-Lai emitiram uma outra declaração de rejeição a hegemonias na Ásia. Pequim e Moscou proclamaram agora sua independência do triângulo estratégico naquele então montado, sinalizando a diluição do controle americano sobre as relações estratégicas no continente asiático.[16]

Em fins de 1993, os especialistas que acompanham a evolução da China assinalaram a ampliação do esforço da China por conquistar amigos e simpa-

tizantes, bem para lá do círculo dos países vizinhos. O sino-americano James C. Hsiung, da Universidade de Nova York, chamou "diplomacia omnidirecional" a nova fase do esforço chinês de acomodação com o mundo exterior. Além do trabalho sistemático em direção à África, que já vinha sendo conduzido desde os anos 80, seis outras frentes foram abertas: (a) reforço dos laços já existentes com a Ásia-Pacífico; (b) correção das dissonâncias na Ásia-Meridional e no Sudoeste Asiático; (c) abertura de novas fronteiras na Ásia Central; (d) estreitamentos de laços com a Europa; (e) conquista de novos amigos na América Latina e aperfeiçoamento das amizades já existentes; (f) campanhas de sedução junto aos círculos de negócios dos EUA[17].

À vista dessa obra de congraçamento global, como explicar a mencionada tendência, visível nos EUA, a pintar a China como potência do mal? A chave do enigma parece estar, em nível bem mais profundo do que o das discordâncias em torno de direitos humanos e proliferação de armas, no fato de a China ter-se erguido como potência global que reivindica seu espaço apropriado no mundo. A tomada de consciência dessa nova realidade de alcance histórico só começou a generalizar-se nos últimos três ou quatro anos. Na própria China, conforme observa o Professor Jia Qingguo, da Universidade de Pequim e um dos participantes do diálogo organizado por *The China Journal,* custou a ser aceito que a idéia do *China's rise,* brandida de súbito pela mídia e pelas revistas acadêmicas do mundo, não era montagem para justificar atitudes de beligerância contra Pequim.[18] A citada ampliação ao globo da diplomacia chinesa de paz, detectável em fins de 1993, pode ser tomada como evidência de que a China estava assumindo seu novo papel.

Na descrição fornecida por James C. Hsiung da mensagem que a China passou a levar ao mundo, torna-se clara a intenção de propor uma alternativa ao mundo monopolar comandado pelos EUA. A proposta chinesa é uma reelaboração, feita por Deng Xiao Ping, dos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica, lançados nos anos 50 por Chu En-Lai e Nehru. Três pontos são agora enfatizados: (a) construção de uma nova ordem mundial em que países grandes e pequenos coexistam em condições de igualdade, potência alguma podendo ditar o comportamento dos outros; (b) direção colegial dos assuntos mundiais, sob a égide das Nações Unidas, a fim de contraditar e sustar a consolidação de um centro monopolar de poder; (c) ver que a nova ordem mundial tenha uma dimensão econômica, expressa na ajuda que os países desenvolvidos dêem aos países em desenvolvimento para que se complete a modernização dos segundos. Por trás deste terceiro princípio transparece a discordância entre EUA e China em torno dos direitos humanos, com os chineses criticando os americanos por

não tomarem em conta a justiça distributiva, ou seja, o "direito à subsistência", consagrado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1986.[19]

No quadro do sistema de Westphalia, sistema que tem regido as relações entre Estados desde o final da Guerra dos Trinta Anos (1648), é normal a ascensão e declínio do peso relativo dos Estados. Quando um deles busca assumir proeminência global, torna-se necessário que os ocupantes do primeiro escalão abram espaço para o novo par, o que nem sempre é feito de forma pacífica. Haja vista os desenvolvimentos catastróficos que marcaram, na primeira metade do século XX, as pretensões da Alemanha e do Japão a se inserirem no topo da pirâmide mundial.

A China anunciou ao mundo sua autonomia de potência westphaliana, com o grito altivo de Mao Zedong, ao proclamar a criação da RPC (01.09.96): "A China ergueu-se! Nunca mais será um país humilhado." Mas foi só agora, já nos anos 90, como expressão dos avanços das Quatro Modernizações, que a China começou a exibir os atributos de verdadeira potência segundo os cânones de Westphalia. O primeiro deles é a aptidão a definir as fronteiras da própria soberania e a defendê-las, se necessário, pelas armas. Manter, para tanto, forças armadas, bem equipadas e bem treinadas, é dever elementar de uma potência westphaliana. O recurso à guerra será sempre precedido, no entanto, de um cálculo de custo e benefício de maneira a evitar aventuras desastrosas. À luz desses deveres e direitos de "um país normal", condição que muitos dos críticos da China instam o Japão a assumir, não parece particularmente agressivo o *tateamento de terreno que a China vem realizando*, com vistas a estabelecer os limites da sua soberania no Mar da China do Sul.[20]

Buscando dar uma visão sintética de toda a problemática relacionada com o alçamento da China a potência global, vou reproduzir um trecho pertinente das recomendações feitas aos países integrantes da Comissão Trilateral, por um grupo de trabalho encarregado de estudar o assunto. Como é típico dos relatórios da Trilateral, o estudo em causa expressa o consenso de dezenas de personalidades conhecedoras das questões chinesas, originárias da América do Norte, da Europa e do Leste Asiático, ouvidas em debates e seminários que se sucederam durante mais de um ano. O trecho que citarei reflete, portanto, uma sólida compreensão do tema:

"A arremetida da China é vista mais como oportunidade do que ameaça, recomendando-se uma ampla gama de ações econômicas, estratégicas e políticas, capazes de facilitar o envolvimento da China na comunidade mundial. Recomenda-se ao mesmo tempo que as expectativas mantenham-se realistas. É comum ver-se parceiros da China acalentando esperanças irrealistas em relação

àquele país e, ao não se concretizarem as mesmas, culparem a China pela frustração dos sonhos irrealistas de outros. A China, afinal de contas, é uma grande civilização, com sua própria história e tradições. Seu caminho vai ser sobretudo traçado por forças internas e opções dos seus líderes. Ao tentar o mundo exterior incorporar a China à emergente ordem mundial, cumpre ter presente que os líderes chineses estarão procurando agir sobre essa ordem de maneira a harmonizá-la com os interesses deles, e governando seu país como melhor lhes parecer. Fazer frente a esse desafio será processo longo, que tomará décadas e gerações, e vai ser marcado por momentos de exaltado triunfo e severos retrocessos. Paciência e persistência vão ser requisitos indispensáveis para bem conduzir a travessia''.

No centro das diversas visões da monopolaridade aparece a Guerra do Golfo de 1991 ou, mais precisamente, a Operação Tempestade no Deserto. Numa análise de especialista, em que salienta a amplitude das lições que anos de estudo vão certamente extrair dessa expedição, William E. Odom, Tenente-General da reserva americana e professor universitário, afirma já ser indiscutível que ela marcou um salto qualitativo na concepção da guerra. O debate a que me referi no final da primeira seção, em torno da conveniência e do ritmo de implementação do eventual recuo para o território americano do dispositivo estratégico global dos EUA, apóia-se muito na interpretação dos resultados daquela operação. Vista como primeiro exemplo do que será provavelmente a principal atividade bélica do futuro: o emprego maciço dos recursos tecnológicos à disposição da superpotência global para chamar à ordem regimes proscritos.[23]

Interpretação triunfalista da expedição contra o Iraque foi a fornecida por Charles Krauthammer, que inclusive cunhou a expressão "momento unipolar". Escreveu ele: "A característica mais gritante do mundo do pós-Guerra Fria é sua unipolaridade. Marcharemos, sem dúvida, para a multipolaridade. Dentro talvez de uma ou duas gerações surgirão potências com peso equivalente ao dos EUA, e o mundo se parecerá estruturalmente com a era do pré-Primeira Guerra Mundial. Mas ainda não estamos lá e serão preciso décadas para que isso aconteça. Por enquanto, vivemos o momento monopolar".[24]

Na China, o espetáculo da rápida e esmagadora vitória das forças americanas sobre um Iraque amplamente armado pela União Soviética e pela própria China levou ao reajustamento das perspectivas estratégicas. Desde o começo dos anos 80, a equipe reformista de Deng Xiao Ping, percebendo possivelmente aquelas rupturas estruturais sinalizadoras do esgotamento da II Revolução Industrial, tinha evidenciado a convicção de que entrara em declínio a influência global dos EUA e da União Soviética. O peso econômico das duas

superpotências decrescia diante do Japão, da Europa Ocidental e até de parcelas do Terceiro Mundo, ao mesmo tempo que suas capacidades militares encaminhavam-se para um impasse. A dinâmica da política global parecia indicar uma fase de multipolaridade, que se estenderia até o próximo século. Nesse ambiente de baixo risco a China podia dar menos ênfase à dimensão militar da sua política de defesa, concentrando esforços na modernização econômica. Assim foi que, em junho de 1985, mais de um ano antes do discurso conciliador de Gorbatchev em Vladivostok (julho de 1986), a Comissão Militar Central do Comitê Central do PCC decidiu, em reunião plenária, reduzir de 1 milhão de homens os efetivos das forças armadas chinesas e introduzir uma série de medidas para transformá-las em força militar convencional, pequena, mas de elite, dispondo de mobilidade e de força de golpeamento que as habilitassem a acudir a um amplo leque de situações internas e externas.[25]

A Operação Tempestade no Deserto pôs em cheque a expectativa chinesa de um mundo multipolar. Os EUA assumiam a preeminência diplomática e militar, e logo viria George Bush (abril de 1991) proclamar a chegada de uma "nova ordem mundial". Isso desencadeou na China – pela primeira vez na história da RPC, conforme observou Samuel S. Kim – uma enxurrada de ensaios programáticos sobre o tema, a que a mídia de massa ia dando vazão com o beneplácito oficial. Kim faz a síntese desse material, salientando que não houve recuo na expectativa chinesa em relação à multipolaridade. Muita atenção foi dada ao conceito de "força nacional abrangente" (FNA), consagrado em seguida no relatório político de Jiang Zemin ao XIV Congresso do PCC (1992), e que consiste na aglutinação de duas preocupações antigas – segurança nacional e prosperidade econômica – num quadro de afirmação westphaliana da soberania nacional. O FNA implica a responsabilidade do Estado pelo aperfeiçoamento *contínuo da capacitação do país nos terrenos econômico, militar*, tecnológico, político e diplomático, em meio à crescente interdependência global. No discurso político chinês recente, os países passaram a ser julgados em função do seu grau de FNA. Da Índia, por exemplo, se diz que não dispõe de FNA suficiente para alcançar o nível de grande potência.[27] E conclusão particularmente tranqüilizadora para os chineses: embora vá ter o mundo de conviver com um "momento monopolar", as debilidades visíveis no FNA dos EUA garantem que a monopolaridade não durará muito.

Um dos propósitos da diplomacia omnidirecional, lançada por Pequim a partir de 1993, é mobilizar as forças mundiais pró-paz, a ver se encurtam ainda mais a fase da monopolaridade. Cabe aqui assinalar o abandono pelos reformistas denguistas da teoria leninista da inevitabilidade da guerra interimperialista.

Essa decisão foi encabeçada pelo próprio Deng Xiao Ping, que na mencionada reunião do Comitê Militar Central (junho de 1985) defendeu a tese de que, com o relevo tomado pela revolução científica e tecnológica, num quadro de crescente interdependência global, e na medida em que se fortaleçam as forças pró-paz (presentes em especial, mas não exclusivamente, nos países em desenvolvimento), será possível afastar por tempo indeterminado a ameaça de guerra mundial.

Nessa tomada de posição determinada contra os perigos de um mundo subordinado a pólo decisório único, os chineses passaram a designar como a fonte potencial de males o hegemonismo, não o imperialismo. Diferentemente deste último, o hegemonismo não expressa situações de classe, não obedece a determinismo social. É possível, assim, atacar comportamentos hegemônicos sem romper com o Estado que se deixa levar pelo mesmo. Será típico desse Estado ditar normas para uma ordem mundial à sua imagem. Trata-se de atitude subjetiva, que violenta a possibilidade de uma ordem internacional (noção mais benigna que a de ordem mundial) efetivamente assentada na correlação de forças globais, vale dizer, na coexistência de países capitalistas, países socialistas e países nacionalistas, nenhum dos quais pode eliminar ou substituir outro.[28]

Analistas ocidentais, inclusive Samuel S. Kim a quem me estou reportando, ironizam por vezes o apego da "nova China" à "envelhecida noção de soberania", concebida em termos westphalianos. A posição chinesa parte, precisamente, da constatação de que a estrutura das forças internacionais é uma realidade objetiva, inexorável. Enquanto existirem países sobrevivendo à margem do Sistema de Westphalia, como foi o caso com a própria China até 1949, é impraticável uma ordem internacional que não se apóie na supremacia da soberania do Estado. A China assume, assim, posição clara no tocante à dicotomia concepção territorial vs. concepção globalizante da segurança nacional, que autores como Richard Rosecrance e Robert W. Cox apontam como característica das relações internacionais neste final de século.[29] Para a concepção territorial, é dever do Estado garantir a segurança do corpo nacional, utilizando os recursos econômicos e tecnológicos do país no contexto dos seus vínculos com o mundo exterior. Para a concepção globalizante, o Estado é o agente que assegura a boa adequação das economias locais às exigências da economia mundial. Na medida em que os EUA podem ser vistos como promotores e implementadores da concepção globalizante, a China se quer a campeã da concepção territorial.

Também ao Japão chegou o impacto da Guerra do Golfo. O empenho dos EUA em levantar uma coalizão armada para a Operação Tempestade no

Deserto deu ensejo à maior mobilização, jamais havida, de forças internacionais e domésticas contrárias à persistência da opção pacifista do Estado japonês (Doutrina Yoshida). No plano doméstico, chegar-se-ia inclusive ao alijamento do poder, pela primeira vez em 38 anos, do Partido Liberal Democrático, situação já revertida. No plano internacional, o embate girou em torno da imperiosidade ou não do abandono da mencionada opção, de maneira a fazer do Japão "um país normal", vale dizer, westphalianamente dotado de forças armadas poderosas e habilitado juridicamente a participar das boas causas da globalização. De toda essa movimentação resultou, após nove meses de intenso debate na Dieta, a passagem de legislação que permite a participação japonesa em missões onusianas "de manutenção da paz", mas não de "imposição da paz".[30]

Sob o peso dessa movimentação e diante da derrocada mundial do "socialismo real", diluíram-se bastante, no Japão, as forças que pregavam um pacifismo estrito e o neutralismo em política internacional. No debate doméstico preponderam agora duas correntes voltadas para a cooperação com os EUA e engajadas, ambas, nas causas do mundo industrializado, embora adotando abordagens distintas. Os analistas as vêm chamando "internacionalismo de grande potência" e "internacionalismo civilista". Na descrição fornecida por Mike M. Mochizuki, os partidários da primeira corrente desejam ver o Japão assumir responsabilidades militares consentâneas com seu poderio econômico; revitalizar a aliança com os EUA nas condições do pós-Guerra Fria; e associar-se às grandes potências industrializadas na manutenção de um sistema de segurança global. Os internacionalistas civilistas insistem em que o Japão mantenha-se fiel à linha pacifista seguida no pós-Segunda Guerra Mundial, contribuindo para a reorganização dos assuntos internacionais de forma primordialmente não militar, como "potência global civil". Pesquisas de opinião têm indicado a existência de forte apoio popular para esta segunda corrente.[31]

O Aspen Strategy Group, outra importante célula de reflexão dos EUA, analisou em 1993 essa alternativa que se oferece ao Japão, entre tornar-se uma grande potência "normal", à testa de dispositivo de segurança compatível com seu poderio econômico, ou firmar-se como "potência global civil", fazendo sentir sua influência através de instituições multilaterais. A conclusão do grupo foi que a opção japonesa irá depender em grande medida de como os EUA ajudem o Japão a escolher, e que o estatuto de potência civil, embora sem precedente histórico, é a opção que mais de perto atende aos interesses dos dois países.[32]

É certo, em todo caso, que o papel do Japão no sistema internacional de segurança em vias de constituir-se não pode ser pensado sem que se tomem em

conta aquelas rupturas estruturais, sinalizadoras do esgotamento da II Revolução Industrial, que tenho procurado manter em foco. A derrocada da União Soviética, ao mesmo tempo que deixou os EUA sem rival no plano militar, removeu por assim dizer uma espécie de biombo ideológico, por trás do qual vinham ocorrendo importantes ajustamentos na distribuição do poder mundial. Alguns deles foram abalizadamente estudados por sete professores da Universidade da Califórnia (Berkeley), num projeto sob a égide da BRIE (Berkeley Roundtable). Uma das conclusões centrais desse estudo, de importância para o presente trabalho, é a de que "o Japão já é 'ator' militar de peso no mundo, ainda que não pareça potência militar de fato. A posição de força conquistada pelo Japão em matéria de alta tecnologia dá-lhe, em particular, capacidade de influenciar seu mais próximo aliado, os EUA. Se as firmas japonesas decidirem vender tecnologia a rivais dos EUA (como já fez a Toshiba), poderão solapar os esforços americanos para manter a superioridade tecnológica dos EUA. Se elas continuarem a transferir para os EUA tecnologias de uso dual (como começou a ser feito sob a IDE de Reagan), ajudarão os americanos a manter a superioridade tecnológica por muito tempo (...). Em última análise, a capacitação tecnológica do Japão já lhe permite decidir no tocante à sua própria segurança. E se a isso se acrescenta o poderio econômico, tem-se que o Japão está apto a tornar-se potência militar de peso, em futuro não muito distante (entre dez e vinte e cinco anos). Ambições japonesas a reassumir posição de força no mundo já não sofrem limitações de tipo tecnológico. São contidas apenas por motivos políticos".[33]

Dentre tais motivos sobressaem o apego da opinião pública japonesa à repulsa à guerra, determinada pelo artigo IX da Constituição, e a inflexível oposição dos países do Leste Asiático à perspectiva de rearmamento do Japão. A este último respeito, a oposição mais renitente é a da China. A *Foreign Affairs* de set/out 1996 inclui um iluminante artigo do sinólogo americano, Thomas J. Christensen, que em três anos consecutivos (1993, 1994 e 1995) passou períodos de um mês na China, entrevistando analistas militares e especialistas governamentais ligados aos setores de segurança e inteligência. Christensen buscou, especialmente, colher as opiniões dos entrevistados a propósito das questões de segurança, no relacionamento da China com o Japão e com Taiwan.

Nos contactos de 1993, registrou ele a predominância de análise segundo a qual o Japão estava empenhado num plano em três partes – tornar-se uma superpotência econômica; tornar-se uma superpotência política, graças à intensificação da ajuda econômica internacional e à conquista de assento permanente no Conselho de Segurança; emergir finalmente como potência

militar de peso, nos âmbitos regional e mundial. Os analistas chineses eram céticos quanto a poder ser tal plano barrado pelo pacifismo doméstico japonês, ou através de liames embutidos na aliança Japão-EUA.

Nas entrevistas de 1994 e 1995, Christensen registrou um tom mais otimista nas análises chinesas, que já admitiam a possibilidade de o Japão ser dissuadido quanto a medidas de impacto, como o aumento maciço do orçamento de defesa ou a capacidade de intervir militarmente para lá do atual limite de 1.000 milhas náuticas contadas das costas japonesas. Surpreendentemente, o que encorajava os chineses era a determinação evidenciada no meio-tempo pelos EUA, de que manteriam indefinidamente sua presença militar no Leste Asiático. Essa presença tranqüiliza a China na medida em que se substitui ao fortalecimento militar do Japão. Pequim reage negativamente quando a cooperação nipo-americana vai no outro sentido: programas conjuntos no terreno dos TMDs, por exemplo. Um Japão militarizado é visto como mais ameaçador para a China do que a monopolaridade dos EUA. De onde os analistas auscultados por Christensen retiram a conclusão de que, se se caracterizar o renascimento do militarismo japonês, precisará a China acelerar seu próprio rearmamento e cuidar de resolver o quanto antes, pela força se necessário, as questões territoriais pendentes nos mares do Leste e do Sul da China.

O Japão tem procurado desfazer os temores chineses, mantendo vivo um diálogo entre os dois países em torno dos problemas de segurança. Em 1987, o Diretor Geral da Agência de Defesa visitou Pequim com tal finalidade, mas as conversações então iniciadas vieram a ser interrompidas pelo episódio de Tiananmen. Em maio de 1993, no entanto, decidiram as duas Chancelarias retomar o diálogo, e logo no mês de dezembro realizou-se, em Pequim, a primeira sessão bilateral de consultas sobre segurança do pós-Tiananmen. Nova sessão ocorreu em março de 1994, na capital chinesa, e uma terceira em Tóquio, em janeiro de 1995. Além de insistir junto aos chineses para que restrinjam suas exportações de tecnologia de mísseis e os testes nucleares, têm os japoneses procurado convencer Pequim a dar maior transparência às atividades militares da China, através da prática generalizada da publicação, a cada ano, de um Livro Branco sobre Defesa. Em meados de 1996, um analista americano pôde registrar sinais de que os chineses estavam reagindo positivamente à pressão japonesa, efetuando algum progresso em assuntos ligados ao controle da proliferação nuclear e dos mísseis, assim como dando a público, em novembro de 1995, um conjunto de informações que se aproximam de um Livro Branco. Na opinião desse mesmo analista, um dos principais óbices a maiores progressos do lado chinês é a persistência do Japão em colaborar com os EUA no terreno dos TMDs.[34]

Não há qualquer inevitabilidade em que o interrelacionamento China-Japão se processe em termos confrontacionais. Ao contrário, quando se considera esse inter-relacionamento na sua dinâmica de prazo longo, salta aos olhos a ocorrência, na atual fase histórica de uma complementaridade básica entre os projetos nacionais dos dois países. O esforço do Japão em alcançar a fronteira tecnológica ainda dominada pelos EUA não terá futuro se os japoneses não obtiverem esteios sólidos no Leste Asiático, o que os obrigará a adequarem-se ao colosso chinês. No outro sentido, o êxito das Quatro Modernizações de Deng Xiao Ping será cada vez mais função do entrosamento da China com um Leste Asiático dinamizado pelo Japão.[35]

Com a derrocada da União Soviética e o esvaecimento do eixo EUA-URSS, em torno do qual se estruturaram as relações internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial, tudo indica que o mundo se organizará, no próximo período, em torno de um eixo América do Norte-Leste Asiático. Expressão concreta deste eixo é a aliança militar EUA-Japão, cuja permanência por tempo indeterminado parece, afinal, ser do desejo dos vários países por ela afetados. Os caminhos do mundo, nas próximas décadas, vão estar muito condicionados pelo caráter que assuma a aliança em questão: extensão da monopolaridade ou veículo para a transmissão de seiva ao Japão.

A inabalada pressão dos EUA e de grupos domésticos japoneses no sentido do abandono da Doutrina Yoshida tem dado impulso ao fortalecimento do que se vai chamando a economia *nichibei* (*beikoku*, o país de onde vem o arroz, é a designação popular no Japão para os EUA). Poderosos grupos têm convergido para a criação de um complexo militar-industrial japonês estreitamente ligado ao complexo similar dos EUA. [36] Se preponderar essa linha, com todas as implicações políticas e ideológicas que ela comporta, crescerão os riscos de conflito mundial de grandes proporções, ainda que não sob a forma de guerra hegemônica nipo-americana. Se, ao contrário, a aliança favorecer o Japão, tal como evoluíram no começo do século as relações especiais Inglaterra-EUA, fortalecer-se-ão os internacionalistas civilistas e o Japão surgirá como força positiva na construção da Ásia, com efeitos benéficos para a paz mundial.

Um dos efeitos da Guerra do Golfo sobre o Japão foi sacudir os japoneses para a vulnerabilidade extrema de sua economia, dependente de fontes distantes para o suprimento de recursos energéticos vitais. Sujeita, também, à ação deletéria do uso ineficiente da energia primária por países vizinhos, como é o caso da chuva ácida que vem prejudicando a agropecuária japonesa, em conseqüência do baixo nível tecnológico da queima do carvão na China. Não têm faltado análises sombrias, projetando choques entre os países

asiáticos por causa de situações do tipo acima, como se elas tivessem de ser enfrentadas à maneira antiga, através de esquemas de segurança para proteger rotas de suprimento e medidas no gênero.[37] Na verdade, o Japão está sendo levado a buscar soluções em termos de cooperação interasiática, inclusive passando à China tecnologia para o uso mais limpo do carvão.

Ao empenhar-se no equacionamento asiático de problemas passíveis de solução tecnológica, em vez de militar, o Japão está encontrando o terreno para sua afirmação política, fora de submissão aos EUA. Agora, em meados dos anos 90, o Japão usou seu grande peso econômico no seio dos bancos multilaterais de desenvolvimento para desvincular a ajuda aos países da antiga Ásia Central Soviética da problemática da ajuda ocidental à Rússia. O Japão logrou transferir o cuidado com os países em causa para o âmbito da Ásia, e passou a derramar sobre eles todo um intenso e abrangente esforço assistencial, em detrimento inclusive da contribuição japonesa para a ajuda do G-7 à Rússia.[38]

No contexto desse encontro independente do Japão com a Ásia, vai adquirindo especial importância a aptidão de Tóquio para estimular o aparecimento de focos sub-regionais de cooperação interasiática em matéria de defesa.[39] É conhecida a inexistência na Ásia de molduras multilaterais para o encaminhamento das questões de segurança, situação surgida da preferência dos EUA, durante a Guerra Fria, em conduzir tais questões através de uma rede de acordos bilaterais. No pós-Guerra Fria, nao têm faltado propostas para a criação de arquiteturas multilaterais, mas a iniciativa que está prosperando surgiu em nível sub-regional: o Forum Regional da ANSEA (ARF, na sigla inglesa). Caracteristicamente, a responsabilidade prática pela instalação do forum foi dos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático, repetindo-se assim a experiência da APEC, também fundada graças ao empenho de potências médias e pequenas da Ásia-Pacífico. Mas nos dois casos está perfeitamente estabelecido que foi decisiva a impulsão japonesa e que os EUA só aceitaram colaborar quando sentiram que iam ficar isolados.[40]

As semelhanças nas origens do ARF e da APEC não são fortuitas. Exprimem a situação histórica no lado asiático da Ásia-Pacífico,onde um grupo extremamente heterogêneo de países somente agora (tirante o Japão) foi posto diante da necessidade de integrar-se no sistema westphaliano de Estados, criado na Europa no século XVII. Não têm esses países motivo de entusiasmo com as teorias e instituições desenvolvidas no meio-tempo por seus ex-colonizadores (não esquecer que os EUA foram a potência colonial nas Filipinas e herdeiros implacáveis do colonizador francês, na Indochina), sendo assim compreensível que estejam buscando responder ao novo desafio em termos que lhes parecem

mais consentâneos com tradições asiáticas. A busca paciente do consenso, num processo gradual de somas e adequações. A conquista prioritária da paz, de maneira a garantir que a modernização da área não fique apenas na adoção formal da democracia westphaliana, mas traga também a efetiva instalação no mundo das economias tecnologicamente avançadas.[41]

Tal é a visão que vem guiando os membros asiáticos da APEC. conforme procurei mostrar num trabalho do qual o presente é em boa medida o complemento.[42] Tal parece ser a proposta em que se fundamenta o ARF. As mesmas transformações no quadro político e tecnológico mundial que recomendaram a reformulação da aliança EUA-Japão tornaram imperativa a criação de um mecanismo multilateral para o debate dos problemas de segurança, na Ásia-Pacífico. Como já ficou dito, muitos projetos apareceram e ficaram sem futuro, em geral por virem marcados, aos olhos dos asiáticos, por pretensões "maximalistas". A concepção do ARF, pode-se dizer, germinou no seio dos Institutos de Estudos Estratégicos, células de reflexão oficiosas existentes em cada um dos países da ANSEA, a partir de sementes plantadas em diferentes momentos por Primeiros Ministros japoneses. A idéia afinal adotada foi a de usar a Conferência Pós-Ministerial da ANSEA, reunião para a qual convergem após as sessões anuais da ANSEA os Ministros do Exterior dos "parceiros do diálogo" da ANSEA (EUA, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, UE e Coréia do Sul), como um foro em que se encaminhem, multilateralmente, temas políticos e de segurança tendentes a assegurar a paz na Ásia-Pacífico, sem sujeição a mecanismos compulsórios. A composição do ARF já foi ampliada, de modo a incluir, além dos "parceiros do diálogo", a China, Rússia, Vietnã, Laos e Papuásia-Nova Guiné.

Agosto de 1996

Notas

1 A bibliografia sobre a conveniência de edificar novas estruturas de segurança no Leste Asiático, após o fim da Guerra Fria, e o redimensionamento nesse quadro da aliança EUA-Japão cresce sem cessar. Indicarei a seguir alguns livros úteis para o quadro geral, e fornecerei depois uma lista não exaustiva de artigos específicos sobre o futuro da aliança nipo-americana, limitando-me a revistas de pequena circulação no Brasil (não me preocuparei, por exemplo, com *Foreign Affairs*): CRONIN, Richard P., *Japan, the United States and Prospects for the Asia-Pacific Century*". Singapore: ISEAS, 1992. AKAHA, Tsuneo & FRANK Langdon (eds.), *Japan in the Posthegemonic World*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. CURTIS, Gerald L. (ed.), *The United States, Japan, and Asia*. New York: W.W. Norton, 1994. MANDELBAUM,

Michael (ed.) *The Strategic Quadrangle.* New York: Council on Foreign Relations Press, 1995. *Asia-Pacific Review.* Tokyo: Institute for International Policy Studies – Patrick M. Cronin, "The Future of the Japan-US Alliance" (Spring 1995). *Japan Review of International Affairs.* Tokyo: The Japan Institute of International Affairs – Hisahiko Okazaki, "The Restructuring of the US-Japan Alliance (Fall/Winter 1988); Masashi Nishihara, "New Roles for the Japan-US Security Treaty" (Spring/ Summer 1991); Lee Poh Ping, "U.S.-Japan Relations and Their Impact on the Asia-Pacific Region" (Special Issue, 1992); Tadashi Aruga, "Japan-U.S. Relations: In Search of a New Paradigm" (Winter 1996). *Asian Survey.* Berkeley: University of California Press – Edward C.Luck, "Layers of Security: Regional Arrangements, the United Nations and the Japanese-American Security Treaty" (March 1995); Young-sun Song, "Prospect for US-Japan Security Cooperation" (December 1955). *The Pacific Review:* London: Routledge Journals – Rajan Menon,"Revitalizing the United States-Japanese Alliance" vol. 7, nº 2, 1994. *Pacific Economic Papers.* Canberra: Australian Japan Research Centre/ ANU – Aurelia George, "The US-Japan Global Partnership: Expectations and Realities" (n. 227, January 1994).

2 NYE, Jr., Joseph S. "The Case for Deep Engagement".*Foreign Affairs* (July/August 1995), p. 94/5 e *passim.*

3 A *Far Eastern Economic Review* (FEER), forneceu na edição de 5.09.96 (p. 32) um bom resumo da missão de bombeiro de Anthony Lake.

4 CASTELLS, Manuel. "High Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process in the U.S.", in CASTELLS, Manuel (ed.). *High Technology, Space & Society.* Beverly Hills: Sage, 1985.

5 Esta tese foi desenvolvida com brilho em PIANTA, Mario. *New Technologies Across the Atlantic.* Harvester: Wheatsheaf, 1988.

6 O artigo do Tenente-Coronel Atsumasa Yamamoto, "Ballistic Missile Security Risks Facing Japan". *Asia-Pacific Review.* Tokyo: IIPS, Autumn/Winter 1995, fornece visão abrangente de toda essa problemática dos TMDs e dos THAADs. Para uma cobertura jornalística das conversações em curso entre os EUA e países do Leste Asiático, *ver por exemplo:* FEER *(06.06.96) p. 20.*

7 Cf.: MULLINS, Robert E., "The dynamics of Chinese missile proliferation", *The Pacific Review.* London, vol. 8, nº1 (1995). Shigeo Hirasatsu, "China's nuclear arms development and arms transfers to the Third World", *Asia-Pacific Review,* Tokyo, Spring 1995. Mitchel B. Wallerstein, "China and Proliferation: A Path Not Taken?", *Survival,* London: IISS, Autumn 1996.

8 SHINN, James (ed.). *Weaving the Net: Conditional Engagement with China.* New York: Council on Foreign Relations Press, 1996.

9 Uma síntese das sugestões de Robert Dole, em pronunciamento de 9 de maio de 1996, pode ser encontrada em FEER (23.05.96), p 34.

10 Artigo citado na n. 6, p. 40-41.

11 KELLY, James A., "U.S. Security Policies in East Asia: Fighting Erosion and Finding a New Balance", *The Washington Quarterly.* Washington: CSIS, Summer

1995, p. 27. Kelly, que ja foi Secretário Assistente-Substituto para Assuntos do Leste Asiático e Pacífico do Pentágono, é atualmente presidente de um instituto especializado no estudo da Ásia-Pacífico, em Honolulu.

12 O tema dos consideráveis investimentos de capitais taiwaneses nos países do Sudeste Asiático é bastante explorado. Só nos últimos anos, porém, depois da adoção pelo governo de Taipé em dezembro de 1993 de uma política claramente voltada para a "conquista de posições no Sul", foi-se tornando evidente a existência de um esforço sistemático do Kuomintang, visando a não deixar Taiwan cair em posição subordinada num quadro geoeconômico como o da "Grande China do Sul". Sobre esse aspecto específico do tema maior v.: KLEIN, Donald W., "The Political Economy of Taiwan's International Commercial Links", in SIMON, Denis Fred & KAU, Michael (eds.), *Taiwan Beyond the Economic Miracle*. Armonk (NY): M.E. Sharpe, 1992. KLINGTWORTH, Gary, *New Taiwan. New China*. New York: St. Martins Press, 1995 (especialmente o cap. 6: Taiwan: Spreading South). *The Pacific Review* – Ho Khai Leong, "The Changing Political Economy of Taiwan-Southeast Asia Relations" (vol 6 n 1 – 1993); Gary Klintworth, "Taiwan's Asia-Pacific Policy and Community" (vol 7 n 4 – 1994); Gerald Chan, "Sudpolitik: the political economy of Taiwan's trade with Southeast Asia" (vol 9 n 1 – 1996). *Asian Survey* – Xiangming Chen, "Taiwan Investnents in China and Southeast Asia: 'Go West but Also Go South'" (May 1996).

13 HARRISON, Selig S. "Pékin-Taiwan, par-delà les diktats", em *Le Monde Diplomatique*. Paris: Avril 1996, p. 3.

14 NATHAN, Andrew J. et alli, "Forum: The Taiwan Crisis", em *The China Journal*. Canberra: ANU (July 19965. A citação de Stuart Harrisvem vem às pgs. 131. No tocante à China, aliás, suas lideranças militares não podem senão atuar como freio a eventuais rompantes de tonitruância de chefes políticos, tendo em vista o conhecimento direto que possuem da incapacidade em que se encontrará a China, por uma década ou mais, de projetar poder militar para lá da sua vizinhança imediata. Esta é a conclusão ponderada a que chegam dois especialistas americanos, em pesquisa recente: Denoon, David B.H. & Wendy Frieman, "China's Security Strategy", em *Asian Survey*: Berkeley (April 1996). Apoiados em dados do U.S.General Accounting Office, esses autores acentuam: "A maior parte dos analistas estratégicos vêem o poderio militar da China, no presente, como bastante limitado. Embora disponha de exército maciço, capaz sem dúvida de infligir sérios danos aos vizinhos, não está esse exército altamente mecanizado, seu equipamento de comunicações é primitivo e não está ele condicionado para sustentar operações longe das fronteiras da RPC. Uma boa parte do armamento convencional dos arsenais do ELP é obsoleta, baseada em desenhos soviéticos dos anos 50. A força aérea só dispõe de 124 caças de alto desempenho e a marinha possui no máximo 57 naves de combate de superfície e 7 submarinos modernos, silenciosos." (p 435).

15 É impraticável fornecer uma bibliografia razoavelmente completa sobre a China contemporânea, tal a explosão de livros e artigos sobre cada um dos múltiplos aspectos da vida chinesa. No tocante especificamente à diplomacia de boa vizinhan-

ça em curso, uma boa introdução ao tema é: HSIUNG, James C., "China in the Postnuclear World",em HSIUNG, James C. (ed), *Asia Pacific in the World Politics*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. Livros recentes que cubram o variado relacionamento da China com a multiplicidade de seus vizinhos são: GARNAUT, Ross & LIU, Guoguang (eds), *Economic Reform and Internationalisation: China and the Pacific Region*. St Leonards (Australia): Allen & Unwin, 1992. ROBINSON, Thomas W. & SHAMBAUGH, Shambaugh (eds), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1994. GOODMAN, David S.G. & SEGAL, Gerald, *China Deconstructs*. London: Routledge, 1994. HARRIS, Stuart & KLINTWORTH, Gary (eds.), *China as a Great Power*. New York: St. Martin's Press, 1995. Passar às revistas seria alucinado. Vou apenas indicar dois números de *Asian Survey* (March 1993 e June 1995) totalmente dedicados à China no seu inter-relacionamento com o resto do continente asiático.

16 KISSINGER, Henry, "Opções dos EUA na Ásia", em *O Estado de S. Paulo* (19.05.96).

17 HSIUNG, James C., "China's Omni-Directional Diplomacy: Realignment to Cope with Monopolar U.S. Power", em *Asian Survey* (June 1995), p. 576-7.

18 QINGGUO, Jia, "Reflections on the Recent Tension in the Taiwan Strait", em *The China Journal*. Canberra: ANU, July 1996 (p. 97). Uma rápida pesquisa nos índices de algumas das principais revistas acadêmicas ocidentais mostra o peso subitamente adquirido pelo tema da China como nova potência global: *Foreign Affairs* – Nicholas D. Kristof, "The Rise of China" (Nov/Dec 93); Richard Hornik, "Bursting China's Buble" (May/Jun 94); Kenneth Lieberthal, "A New China Strategy" (Nov/Dec 95); Thomas J. Christensen, "Chinese Realpolitik" (Set/Oct 96). *The Washington Quarterly* – "China's Future", seção com 3 artigos no número de Winter 1994. *Asia-Pacific Review* – Kiichi Saeki, "The Rise of China" (Spring 95). *Japan Review of International Affairs* – todo o número de Spring 94 foi dedicado ao tema geral "The Growing Chinese Presence"; *Survival* – Gerald Segal, "Tying China into the International System" (Summer 95).

19 HSIUNG, op. cit. (nº 17), p. 574. Hsiung apresenta sua descrição da mensagem chinesa ao mundo como sendo "a essência de um documento secreto, tarjado de vermelho, feito circular por Pequim em 1991". A adoção da diplomacia *zhoubian*, da qual esse documento seria uma espécie de codificação, representou – acentua Hsiung – um passo à frente no movimento de "abertura ao mundo", implícito nas Quatro Modernizações de 1978. A China não mais deixaria interesses práticos seus serem tolhidos por considerações como a do patrocínio da causa do socialismo no mundo. O caminho foi assim aberto para a normalização das relações diplomáticas de Pequim com todos os países do continente asiático, da Coréia do Sul a Israel, objetivo alcançado até agosto de 1992.

20 As reivindicações chinesas sobre dois arquipélagos no Mar da China do Sul – as Ilhas Paracelso e as Ilhas Spratly, na designação corrente no Ocidente – fornecem o exemplo mais típico desse tateamento de terreno, na busca de definir os limites territoriais da China enquanto potência westphaliana. No caso das Spratly, entremei-

am-se reivindicações da China, Filipinas, Vietnã, Malásia e Brunei, e a China tem atuado nesse quadro ora criando fatos consumados (criação de estruturas permanentes em algumas ilhotas, v.g.), ora propondo o desenvolvimento conjunto de recursos naturais, com outros países pretendentes às ilhas. A 15 de maio de 1996, com o anúncio de que a China ratificara a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Pequim abriu um importante espaço para a solução negociada desses contenciosos.

21 FUNABASHI, Yoichi, OKSENBER, Michel & WEISS, Heinrich. *An Emerging China in a World of Interdependence.* New York, Paris & Tokyo: The Trilateral Commission, May 1994 (p. 4)

22 ODOM, William E., "Military Lessons and U.S. Forces", in ALLISON, Graham & TREVERTON, Gregory, *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order.* New York: W.W. Norton, 1992.

23 Uma boa introdução ao debate suscitado pelas transformações tecnológicas que poderiam abrir caminho à consolidação da dimensão militar da monopolaridade é o suplemento: "A Survey of Defence Technology – The Softwar Revolution", publicado por *The Economist* (10.06.95). V. também: Stix, Gary, "Fighting Future Wars", em *Scientific American,* December 1995, e "Star Wars Junior: Will it Fly?", reportagem em *Business Week* (15.07.96). *Foreign Affairs* tem-se ocupado do assunto: Lake, Anthony & F. Gregory Gause III, "Confronting Backlash States" (Mar/Apr 1994); Cohen, Eliot A., "A Revolution in Warfare" (Mar/Apr 96).

24 KRAUTHAMMER, Charles, "The Unipolar Moment", em op. cit. n 22 (p. 295).

25 GODWIN, Paul H.B., "Forces and Diplomacy: Chinese Security Policy in the Post-Cold War Era", in KIM, Samuel S. Kim (ed.), *China and the World.* Boulder: Westview Press, 1994. Evidentemente, a transformação do ELP numa força militar de elite preparada para a guerra moderna está longe de ter sido levada a cabo (v. observações da n. 14). Sobre o assunto, cf.: You Ji, "The PLA's Military Modernisation in the 1900s", em Harris, Stuart & Gary Klintworth (eds) *China as a Great Power.* New York: St. Martin's Press, 1995. Weixing Hu, "China's Security Agenda after the cold war", em *The Pacific Review* (vol 8 n 1 – 1995). Jing-Dong Yuan, "China's Defense Modernization: Implications for Asia-Pacific Security", em *Contemporary Southeast Asia.* Singapore: ISEAS, June 1995.

26 KIM, Samuel S., "China in the Post-Cold War World", in HARRIS, Stuart & KLINTWORTH, Gary (eds.) *China as a Great Power.* New York: St. Martin's Press, 1995. V ainda: *Asian Survey* – Hwei-Ling Huo, "Patterns of Behavior in China's Foreign Policy. The Gulf Crisis and Beyond" (March 1992); Jianwei Wang & Zhimin Lin, "Chinese Perceptions in the Post-Cold War Era: Three Images of the United States" (Oct. 92).

27 Malik, J. Mohan, "China-India Relations in the Post-Soviet Era", em *The China Quarterly* (June 1995), p. 328-9.

28 KIM, Samuel S., "China and the Third World in the Changing World Order", em KIM, Samuel S. (ed.), *China and the World.* Boulder, Westview Press, 1994 (p. 139). A propósito da oposição mais flexível, dirigida contra atitudes, não contra países,

adotada pela China em relação ao "hegemonismo", v.: *Asian Survey* – Qimao Chen, "New Approaches in China's Foreign Policy: The Post-Cold War Era" (March 1993), p 243; Xiaoxiong Yi, "China's U.S. Policy Conundrum in the 1990s: Balancing Autonomy and Interdependence" (August 1994). p. 680).

29 Cf ROSENCRANCE, Richard, *The Rise of the Trading State*. New York, Basic Books, 1986. COX, Robert W., "Production and Security", in DEWITT, David et al. (eds.), *Building a New Global Order*. New York: Oxford University Press, 1993.

30 Cf *Asian Survey*- Purrington, Courtney & A.K., "Tokyo's Policy Response During the Gulf Crisis" (April 1991); George, Aurelia, "Japan's Participation in U.N. Operations" (June 1993); Mulgan, Aurelia George, "International Peacekeeping and Japan's Role" (December 1995). *Pacific Review* – Maswood, S. Javed, "Japan and the Gulf War: Still Searching for a Role" (vol 5 n 2 – 1992); Akaha, Tsuneo, "Japan's Security Agenda in the post-cold war era" (vol 8 n 1 – 1995).

31 Mochizuki, Mike M., *Japan: Domestic Change and Foreign Policy*.Santa Monica (Cal): RAND, 1995. V. também: *Asian Survey* – Eugene Brown, "The Debate over Japan's Strategic Future: Bilateralism Versus Regionalism" (June 1993); Eugene Brown, "Japanese Security Policy in the Post-Cold War Era: Threat Perceptions and Strategic Options" (May 1994); Eugene L. Wolfe, "Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks" (December 1995).Contemporary Southeast Asia – Peter W. Preston, "Domestic Inhibitions to a Leadership Role for Japan in Pacific Asia" (March 1995).

32 DAM, Kenneth, et al. "Harnessing Japan: A U.S. Strategy for Managing Japan's Rise as a Global Power", *The Washington Quarterly* (Spring 93).

33 SANDHOLTZ, Wayne et al., *The Highest Stakes: The Economic Foundations of the Next Security System* (A BRIE Project). New York: Oxford University Press, 1992 (p. 57).

34 HUGHES, Christopher W., "Japan' sub-regional security and defence linkages with ASEANs, South Korea and China in the 1990s", em *The Pacific Review* (vol. 9 nº 2, 1996), v. p. 243, em especial, e nº 27.

35 A idéia dessa complementaridade básica entre China e Japão esteve no centro de mesa-redonda que coordenei, no âmbito do IEA. V. Instituto de Estudos Avançados/USP, Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, n. 42 (novembro de 1995). Desdobrei o tema em monografia ainda inédita, "O Inter-relacionamento China-Japão no Contexto Global", encomendada pela Fundação Alexandre de Gusmão/Brasília.

36 Robert Gilpin tem um iluminante capítulo sobre a economia *nichibei*, em *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987 (p. 336 sgs). A integração das economias nipônica e americana tomou grande impulso sob os governos respectivamente de Nakasone e Reagan, sobretudo no nível das indústrias voltadas para a defesa. Duas importantes pesquisas em torno do aparecimento de um complexo militar-industrial no Japão, no contexto da economia *nichibei*, são: HANAMI, Andrew K., "The Emerging Military-Industrial Relationship in Japan and the U.S. Connection", em *Asian Survey* (June 1993); NAKAMURA,

Hisashi & DANDO, Malcolm . "Japan's Military Research and Development: A High Technology Deterrent", em *The Pacific Review* (vol 6 n 2 – 1993).

37 Análise desse tipo, que tem tido repercussão, é a de CALDER, Kent E., "Asia's Empty Tank", em *Foreign Affairs* (Mar/Apr 1996). Conhecido especialista em relações nipo-americanas, Calder desdobrou as idéias desse artigo no livro: *Asia's Deadly Triangle: How Arms, Energy and Growth threaten to destabilize Asia Pacific*. London: Nicholas Brealey Publishing, 1996.

38 Cf YASUTUMO, Dennis T., *The New Multilateralism in Japan's Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press, 1995. Sob o tema mais amplo da busca pelo Japão de integrar-se na Ásia, uma análise pioneira foi: Yoichi Funabashi, "The Asianization of Asia", em *Foreign Affairs* (Nov/Dec 1993). Uma equipe do "Institute for International Policy Studies, de Tóquio, retomou o tema: Eimon Ueda et al., "East Asia and Japan: Japan's diplomatic strategy for seeking common interests", em *Asia-Pacific Review* (vol 2 n 1 – 1995). V. também: Yukio Satoh, "Emerging trends in Asia-Pacific security: the role of Japan", em *The Pacific Review* (vol 8 n 2 – 1995); Urban C. Lehner, "The Asia Factor in US-Japan Relations", *Pacific Economic Papers*. Canberra: ANU, nº 246 (August 1995).

39 Uma boa introdução ao tema é o artigo de Christopher W. Hughes, citado na n. 34; duas sub-regiões destacam-se nas atenções japonesas: I – A China: TAYLOR, Robert, *Greater China and Japan: prospects for an economic partnership in East Asia*. London: Routledge, 1996. Qingxin Ken Wang, "Recent Japanese Economic Diplomacy in China: Political Alignment in a Changing World Order", em *Asian Survey* (June 93). Michael J. Green & Benjamin L. Self, "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism", em *Survival* (Summer 1996). II – A ANSEA: SUDO, Sueo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN*. Singapore: ISEAS, 1992. WONG, Anny, "Japan's National Security and Cultivation of ASEAN Elites", em *Contemporary Southeast Asia* (March 91). KHANCHOO, Chaiwat, "Japan's Role in Southeast Asian Security", em *Pacific Affairs* (Spring 1991). TOMODA, Seki, "Japan's Search for a Political Role in Asia: The Cambodian Peace Settlement" e MIYAGAWA, Makio, "Japan's Security and Development Policy for Southeast Asia", ambos em *Japan Review of International Affairs* (Spring 92 e Spring 95). Ainda sobre a China: QINGXIN, Ken Wang, "Toward Political Partnership: Japan's China Policy", em *The Pacific: Review* (vol 7 n 2 – 1994).

40 Uma excelente introdução ao tema da busca da boa moldura para o encaminhamento das questões de segurança na Ásia-Pacífico é: Kerr, Pauline, "The Security Dialogue in the Asia-Pacific", em *The Pacific Review* (vol 7 n 4 – 1994). V. também: Unger, David C., "Asian Anxieties, Pacific Overtures: Experiments in Security for a New Asia-Pacific Community", em *World Policy Journal* (vol Xi n 2 – Summer 1994); Liu Jiangyong, "Building a Multilateral Security Dialogue in the Pacific", *Pacific Economic Papers* n. 235. Canberra: ANU, September 1994; Simon, Sheldon W., "East Asian Security: The Playing Field Has Changed", em *Asian Survey* (Dec. 1994).

41 Começam a multiplicar-se as análises do ARF já em funcionamento. Limitar-me-ei

a indicar duas: Antolik, Michael, "The ASEAN Regional Forum: The Spirit of Constructive Engagement", em *Contemporary Southeast Asia* (September 1994). Wanandi, Jusuf, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagement", em *Survival* (Autumn 1996).

42 Porto de Oliveira, Amaury, "Duas visões da APEC (Conselho Econômico da Ásia-Pacifico)", em *Revista Brasileira de Politica Internaconal*. Brasília (Ano 38 nº 1 – 1995).

Resumo

O artigo versa sobre a questão da reformulação da política de segurança na região Ásia-Pacífico, envolvendo os EUA, Rússia e países asiáticos (com ênfase ao Japão e à China) no contexto do pós-Guerra Fria e de um mundo monopolar em transformação.

Diversas posições destes países são descritas e analisadas nesse contexto de transformações. É examinada a redefinição da presença militar norte-americana na região, com uma revisão do planejamento inicial pelos EUA, optando pela continuação do contingente militar na região como garantia de estabilidade. Analisa-se o redimensionamento das alianças entre países. É destacada a expectativa chinesa de um mundo multipolar e a questão de Taiwan – salientando a simpatia dos EUA pelos nacionalistas do Kuomintang e um complexo jogo triangular entre Washington,Taipé e Pequim. É discutida a posição do Japão em manter ou não a linha pacifista seguida desde o pós-Segunda Guerra Mundial, observando que há uma propensão para sua manutenção. As diversas posições dos países são analisadas sob o espectro da monopolaridade e da multipolaridade à luz de interesses geopolíticos e econômicos específicos.

Abstract

The article deals with the question of reformation of security policy in the Asian-Pacific region, involving the U.S., Russia and the Asian countries (with emphasis on Japan and China) in the context of the Post-Cold War monopolar world in transformation.

The different positions of these countries are described and analyzed in this context of transformations. The redefinition of North American military

presence is examined, with a review of the initial American plan that opts for continued military basing in the region as a guarantee of stability. The shuffling of alliances among the region countries is analyzed. Chinese expectations of a multipolar world are highlighted, as well as the question of Taiwan – focusing on the closeness of the U.S. for the nationalists of Kuomintang and the complex triangular interrelations between Washington, Taipei and Peking. The position of the Japanese in maintaining their pacifist line since the Second World War is discussed, observing their tendency to continue with the same policy. The different positions of the countries are analyzed under the specter of monopolarity and multipolarity in the light of specific geopolitical and economic interests.

Palavras-chave: Leste asiático: segurança, estabilidade regional, monopolaridade, multipolaridade, alianças.

Key-words: Eastern Asia: security, regional stability, monopolarity, multipolarity, alliances.

O Brasil e a coordenação entre os países de porte continental numa perspectiva atual

ALCIDES G. R. PRATES*

O presente trabalho trata do reaparecimento do conceito de *país de porte continental* em comentários recentes sobre a crescente importância que estaria assumindo o Brasil na cena internacional. Busca, a partir daí, reunir elementos para pôr em foco este conceito [1] e identificar possíveis vantagens e desvantagens de concertação mais intensa entre os países de porte continental, quer no plano plurilateral, quer no plano bilateral, de um ponto de vista brasileiro.

I – Um conceito revisitado

O fim da Guerra Fria e das polaridades definidas trouxeram consigo uma dimensão adicional e considerável de incerteza na configuração internacional, conforme é hoje notório. Novos conceitos político-estratégicos se sucedem, alguns de futuro mais promissor, outros, menos. Uns permanecem ou evoluem. Outros são abandonados. O que é certo é que, juntamente com a incerteza, surgem novos espaços políticos a serem preenchidos.

Para o Brasil, por exemplo, assume especial relevância que o país venha sendo lembrado, mais recentemente, e com freqüência, por diferentes e importantes analistas como um protagonista a ser levado em conta nas configurações virtuais.

Neste quadro, a constatação de fazermos parte de um pequeno grupo de países que combinam vastos territórios com populações consideráveis parece

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (2): 33-50 [1996].

* Conselheiro da carreira diplomática. O presente trabalho é apresentado a título pessoal e não reflete, necessariamente, pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores.

estar adquirindo renovada atenção. Outros fatores característicos do momento brasileiro atual, tais como a crescente participação na economia mundial, estabilidade monetária, manutenção de índices razoáveis de crescimento do PIB e, no plano político, a consolidação democrática (contra um pano de fundo, contudo, de desigualdades sociais, entre outras graves mazelas), somam-se ao mero gigantismo dos dados estáticos de território e população para pôr em foco a feição do Brasil como *país de porte continental*.

Têm-se tornado mais freqüentes, de fato, as alusões às possibilidades da concertação que o Brasil e outros países em situações análogas poderiam desenvolver entre si como parte de novas, virtuais, configurações dos Estados no mundo.

Entre as opiniões de analistas estrangeiros difundidas sobre o assunto em 1996, podem ser citadas as de Ignacy Sachs, Zbigniew Brzezinski e Paul Kennedy.

O Professor Ignacy Sachs, da "École des Hautes Études en Sciences Sociales" de Paris, profundo conhecedor do Brasil, difundiu suas opiniões sobre as possibilidades de incremento da participação brasileira na cena internacional dos próximos anos, por meio da coordenação com outros países de porte continental, durante seminário sobre as relações entre o Brasil e a Índia, realizado no Rio de Janeiro em janeiro de 1996 [2]. Consta do trabalho do Professor Sachs, produzido para o evento, a seguinte avaliação introdutória que deu o tom para suas intervenções e de diversos outros participantes:

Apesar das diferenças históricas, culturais e sociais entre eles, o Brasil e a Índia pertencem à classe dos grandes ***países continentais, 'os países-baleias'****. Ambos são potências regionais maiores, com responsabilidades mundiais que, se espera, serão logo reconhecidas* (grifos acrescentados) [3].

O Professor Paul Kennedy, da Universidade de Yale, autor de livros de enorme repercussão, como "Ascensão e Queda das Grandes Potências" e "Preparando para o Século XXI", publicou no início de 1996, com co-autores, artigo intitulado "Pivotal States and U. S. Strategy" [4], em que defende, como tópico a ser considerado prioritário na política externa norte-americana, nesta época de pós-Guerra Fria, as relações dos Estados Unidos com "pivotal states", ou "Estados-pivô" [5]. Ainda que admitisse a revisão da lista no futuro, considerava "Estados-pivô", no momento em que escrevia: México e Brasil; Argélia, Egito e África do Sul; Turquia; Índia e Paquistão; e Indonésia. Sobre o Brasil, observa que o país:

tem fronteiras com todos os países da América do Sul, exceto Equador e Chile, e ***seu tamanho físico****, sociedade complexa, e* ***imensa população de 155***

***milhões de habitantes** são mais do que suficientes para qualificá-lo como Estado-pivô* [6].

Zbigniew Brzezinski, em artigo publicado em junho de 1996 [7], ao criticar a composição do Grupo dos Sete, também menciona o Brasil:

Mas, hoje, a composição do grupo não representa mais nem poder, nem princípio, e precisa ser expandida. A Rússia, admitida como União Soviética em 1991, em base limitada, não pode mais ser hoje excluída. E por esta simples razão, a China, a Índia e o Brasil estão tão credenciados a participar quanto a Rússia, e, de alguma forma, ainda mais credenciados (grifos acrescentados)[8].

Considera, igualmente, que:

*A exitosa eleição presidencial no Brasil (...), bem como suas eficazes reformas financeira e econômica – sem falar de **seu tamanho e população** – semelhantemente justificam participação* (grifos acrescentados) [9].

No Brasil, a focalização explícita na noção de *país de porte continental* como possível referência para a participação brasileira na coordenação internacional precede 1996. Sem esmiuçar demasiado, basta lembrar que o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando ainda Presidente eleito, mencionou esta concepção na entrevista coletiva à imprensa concedida em 6 de novembro de 1994. A uma pergunta do correspondente da agência Tass, que indagava se a política externa brasileira seria mantida ou se seria "*mudado o rumo na colaboração estratégica com países como a Rússia e a China*", o Presidente, após reafirmar a linha de coerência da política externa brasileira, tendo sido ele próprio, conforme então recordou, Chanceler do Governo de seu antecessor, deixou claro ser sua intenção fazer com que o Brasil passasse a colaborar de modo especial com a Rússia e a China. Declarou, então:

Com relação à China e à Rússia, é claro que sim, e não só com eles. O Brasil é um país de porte continental como outros mencionados, tais como Estados Unidos e Índia e temos que prestar muita atenção a esse fato. O Brasil terá certamente muito interesse em aprofundar suas relações com esses países[10].

Menos de dois meses depois, no dia da posse no cargo, voltou a tocar no assunto. Referiu-se a:

países como a China, a Rússia e a Índia, que, por sua dimensão continental, enfrentam problemas semelhantes aos nossos no esforço pelo desenvolvimento econômico e social [11].

Estas referências assumiram significado específico quando, no primeiro ano de seu Governo, em dezembro de 1995, o Presidente realizou visita

oficial à China, a primeira de um Presidente brasileiro àquele país desde 1988 e, em janeiro seguinte, à Índia, na primeira visita de um Chefe de Estado brasileiro a este último país.

II – Caracterização dos *países de porte continental*

A definição do que seja um país de porte continental, conceito presente – expressa ou implicitamente – nos comentários acima mencionados sobre o potencial brasileiro, não é simples, contudo.

Três ordens de indagações

Suscita, entre outras, as seguintes indagações:

É prestigioso ser um país de porte continental? A identificação coloca o país numa categoria superior? Ou numa categoria problemática? Ou então, simplesmente, diferente?

Pode-se dizer com objetividade quais são estes países de porte continental? A simples área geográfica é decisiva?

É recomendável, ou mesmo possível, um esforço de coordenação especial entre eles? O grau de desenvolvimento impõe subdivisões na categoria?

Nos parágrafos a seguir, trata-se da questão do suposto prestígio inerente à categoria de país de porte continental e, em seguida, da tentativa de individualizar os países de porte continental de modo objetivo.

A questão das possibilidades de coordenação entre eles é tratada na terceira parte deste trabalho.

A questão do prestígio

Em relação ao suposto prestígio dos países de porte continental, o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso situou o assunto no discurso de posse, na passagem antes citada. Os demais países de porte continental então mencionados, China, Rússia e Índia, são importantes para o Brasil, segundo o Presidente, porque "enfrentam problemas semelhantes aos nossos no esforço pelo desenvolvimento econômico e social."

Não são apenas os problemas que aproximam estes países, é evidente. Mas ser um país de porte continental não constitui algo que se invoque para,

automaticamente, angariar prestígio. Trata-se, isso sim, e isto está claro na resposta do Presidente, de compreender melhor uma realidade diferenciada por meio do exame comparativo de suas condições objetivas, de modo a que os governantes e cidadãos destes países possam tomar as medidas necessárias para otimização de seus projetos nacionais, políticos ou outros.

É bom lembrar que países detentores de algumas das principais posições entre os de maior poder e prestígio no mundo de hoje, tais como o Japão, a Alemanha, a França, a Itália e o Reino Unido, simplesmente não podem ser incluídos entre os países de porte continental.

Critérios básicos para a caracterização dos países de porte continental

Para a caracterização objetiva do que seja um país de porte continental, a aplicação dos critérios básicos de território e população é naturalmente essencial. Um mínimo de informações sobre o poder econômico desses países é também essencial. Uma vez que um componente básico do enfoque do presente trabalho consiste em acentuar as características essenciais comuns, positivas ou negativas, entre os países de porte continental, muito mais do que o poder conjunto que possam reunir, não se dá ênfase aqui a muitos elementos que poderiam ser invocados no campo econômico, tais como capacidade energética, reservas naturais, entre outros, que poderiam ser invocados. Recorre-se apenas aos dados elementares mais atuais disponíveis, de forma consolidada, sobre o PIB, conforme medido por dois critérios diferentes, o do PIB nominal e o do PIB por paridade de poder de compra. Nem são invocados, para a caracterização, critérios político-estratégicos, tais como poderio militar, participação no Conselho de Segurança da ONU, ou quaisquer outros, nem a capacidade científico-tecnológica ou a influência cultural, pois tampouco esses são essenciais para a configuração principal de país de porte continental. Muitos são mesmo irrelevantes. Isso não exclui, é claro, que as preocupações políticas, estratégicas, militares, econômicas, científico-tecnológicas, culturais, ou quaisquer outras, devam fazer parte de eventuais agendas de coordenação.

Território

A extensão do território é, por certo, o critério mais evidente. O conceito de *país de porte continental* parte, de fato, da constatação elementar que, na comunidade internacional dos Estados, alguns poucos países contam com

territórios notavelmente maiores que os demais. A Rússia tem a extensão de mais de 17 milhões de quilômetros quadrados. Três países, o Canadá, a China e os Estados Unidos, mais de 9 milhões. O Brasil tem mais de 8 e meio milhões. A Austrália mais de sete e meio. Todos os demais países soberanos da atualidade, além desses seis, exceto a Índia, situam-se entre os países com menos de 3 milhões de quilômetros quadrados. São, aliás, apenas outros seis os que têm entre 2 e 3 milhões [12].

População

Alguns países de grande território contam, contudo, com populações relativamente reduzidas. É o caso do Canadá e da Austrália. São países importantes, influentes no cenário internacional, mas as populações relativamente menores com que contam sugerem que suas características e seus problemas têm pouco a ver com as características e problemas dos países verdadeiramente de porte continental, que reúnem grandes territórios e, ao mesmo tempo, grandes populações [13].

Território e população

Aplicados, assim, os dois critérios básicos, seriam países de porte continental os seguintes, em ordem alfabética: Brasil, China, Estados Unidos, Índia e Rússia.

A Rússia é, de longe, o maior país, em território, em todo o mundo, com 17.075.400 km^2, o que corresponde a 11,43% das terras emersas do planeta [14]. Logo após a Rússia, aparecem, entre os cinco mencionados, os Estados Unidos, com 9.519.739 km^2 (6,37% do território mundial), a China, com 9.327.600 km^2 (6,24%), o Brasil, com 8.511.965 km^2 (5,70%) e a Índia, com 3.287.782 km^2 (2,20%). Os cinco, em conjunto, contam, por conseguinte, com aproximadamente 47,72 milhões de km^2, o que representa cerca de 32%, um terço, do território correspondente às terras emersas de todo o planeta.

A China é o mais populoso dos cinco, o mais populoso do mundo, com 1,21 bilhão de habitantes ao final de 1995, início de 1996, o que corresponderia a 20,6% da população do planeta. A Índia, em segundo lugar, contava, na mesma época, com 927,8 milhões (15,8% da população mundial). Logo a seguir aparecem, entre os cinco mencionados, os Estados Unidos, com 263,4 milhões (4,49%), o Brasil, com 163,2 milhões (2,78%) e a Rússia, com 149,7 milhões

(2,55%). Os cinco, em conjunto, contam, portanto, com aproximadamente 2,71 bilhões de habitantes, o que representa mais de 46%, quase a metade, da população do planeta [15] [16].

Poder econômico

É naturalmente problemático comparar com objetividade o poder econômico de um país. Os dados a seguir são, portanto, meramente indicativos. O critério de medir poder econômico pelo PIB é, como se sabe, insuficiente, sobretudo na sua versão tradicional, a do PIB baseado no câmbio, pois não contém, por exemplo, os elementos de correção que geraram o critério de "paridade de poder de compra" ("purchasing power parity"), embora este seja ainda usado com reservas.

Ademais, a consolidação de dados estatísticos confiáveis é demorada. A análise a seguir é baseada em dados consolidados referentes a 1993 (PIB tradicional) e 1992 (pela "PPP"). A China, com seu crescimento vertiginoso, não está mais, por exemplo, na posição modesta em que as estatísticas de 1993 a constrangem.

De qualquer modo, tomando-se por base as estatísticas referentes a 1993 publicadas pelo Banco Mundial [17], seria a seguinte a participação dos cinco países acima individualizados na produção mundial, pelo critério de PIB nominal: Os Estados Unidos foram, de longe, os de maior produção, com 6 trilhões 259 bilhões de dólares (US$ 6.259.899 milhões), o que correspondia a 27,08% do produto mundial. O Brasil, em segundo lugar, contava com US$ 444 bilhões (US$ 444.205 milhões), 1,92% do produto mundial. Logo após surgem, entre os cinco mencionados, a China, com US$ 425 bilhões (US$ 425.611 milhões), ou 1,84%; a Rússia, com US$ 329 bilhões (US$ 329.432 milhões), ou 1,43%; e a Índia, com US$ 225 bilhões (US$ 225.431 milhões), ou 0,98%. Os cinco, em conjunto, contavam, portanto, em 1993, com aproximadamente 7 trilhões 684 bilhões (US$ 7.684.580 milhões), o que representava mais de 33% da produção de bens do planeta (33.25%) segundo dados computáveis.

Pelo critério de paridade de poder de compra, os dados referentes a 1992 [18] mostram que os Estados Unidos também ocupavam o primeiro lugar, com 5 trilhões 675 bilhões de dólares (US$ 5.675.617 milhões), o que correspondia a 20,27% do produto mundial. A China, em segundo lugar, contava com 3 trilhões 615 bilhões de dólares (US$ 3.615.603 milhões), 12,91% do produto mundial. Logo após viriam, entre os cinco mencionados, a Índia, com 1 trilhão 188

bilhões de dólares (US$ 1.188.096 milhões), ou 4,24%; a Rússia, com 801 bilhões de dólares (US$ 801.837 milhões), ou 4,01%; e o Brasil, com 756 bilhões de dólares (US$ 756.014 milhões), ou 2,70%. Os cinco, em conjunto, por este critério, contavam, em 1992, com uma produção de aproximadamente 12 trilhões 37 bilhões de dólares (US$ 12.037.170 milhões), o que representava cerca de 43% da produção de bens do planeta, uma participação ainda muito mais considerável do que pelo critério mais tradicional de PIB.

Um aspecto relativo ao PIB dos cinco países individualizados condiciona sobremodo as efetivas possibilidades de coordenação entre eles: salta aos olhos o desequilíbrio gigantesco entre os Estados Unidos e os demais.

III – A coordenação

A coordenação plurilateral ágil entre Governos, sobretudo dos países mais influentes no cenário internacional, mais ágil do que a que ocorre, por exemplo, para efeitos dos trabalhos da Assembléia Geral da ONU, tem tradição já consolidada na diplomacia contemporânea. Brzezinski lembra que os membros do Grupo dos Sete (agrupamento cuja inoperância ele hoje critica), ao se reunirem pela primeira vez, em 1974, faziam-no "tempestivamente", em resposta "à necessidade de maior coordenação global entre os principais centros econômicos". Posteriormente, consolidou-se a voga da coordenação, e no nível mais alto. Agrupamentos como o da APEC, de coordenação não-institucional entre os países da bacia do Pacífico, balizam de forma obrigatória, hoje em dia, a condução da diplomacia mundial, por menores que sejam seus resultados práticos. Isso sem falar da coordenação ainda mais intensa, embora setorializada, no âmbito de estruturas de integração regional, como o MERCOSUL e a ASEAN.

A coordenação plurilateral entre países com interesses comuns identificados propicia um melhor conhecimento recíproco em nível político elevado (e mesmo o mais elevado, quando a coordenação é feita em reuniões de cúpula).

Visto que a cooperação se processa entre países comparáveis, acontece o que o Professor Ignacy Sachs rotula de "efeito-espelho", ou seja, o conhecimento dos problemas de países nossos semelhantes melhora consideravelmente nossa própria capacidade de introspecção e de resolução de problemas afins que padecemos. No caso dos países mais influentes, o melhor conhecimento das condições e intenções dos demais determina, ou pode determinar, mudanças no contexto internacional que afetam a vida de todo o mundo, mesmo daqueles países excluídos das reuniões.

Entre os cinco países de porte continental individualizados acima – Brasil, China, Estados Unidos, Índia e Rússia – poderiam ser objeto de coordenação, com possibilidade de aprofundamento significativo no conhecimento comum dos assuntos e problemas neles subsumidos, os seguintes temas, arrolados a título meramente exemplificativo: diálogo sobre os problemas governamentais internos semelhantes; iniciativas conjuntas voltadas para a reforma do sistema multilateral; desarmamento; desafios da globalização; aperfeiçoamento das normas de convivência econômica internacional; estratégias de desenvolvimento (que não exclui os Estados Unidos, dadas as pressões potenciais derivadas do malogro dos demais); cooperação em ciência e tecnologia, sobretudo agricultura e saúde; valorização do intercâmbio cultural.

Há também toda a agenda das Nações Unidas, a agenda da OMC (o fato de que a China e a Rússia ainda não são membros não anula o interesse na agenda desta organização) e as agendas dos diversos esforços de concertação regional. A própria agenda do G-7 poderia inspirar exame, ainda que sob outro prisma. Não seria por falta de assunto que os líderes desses países deixariam de se encontrar para coordenação mais estreita. Na verdade, o problema seria o contrário, *l'embarras du choix*.

Uma dificuldade determinante, contudo, já anunciada na referência acima registrada aos dados sobre o PIB, apresenta-se claramente quando da consideração sobre a efetiva conveniência da coordenação. Estes países são tão distintos uns dos outros, sob tantos aspectos, que é lícito indagar se a constatação de que têm em comum dimensões continentais deve levar, de per si, a algum exercício teórico mais conseqüente.

Em outras palavras, é discutível se a coordenação entre os cinco seria de fato produtiva ou, ainda, se esta coordenação entre os cinco seria mais produtiva do que a coordenação num grupo menor do que cinco. Esta indagação condiciona o aprofundamento do exame de um possível temário de discussões plurilaterais.

Aspecto central na coordenação que o Brasil possa desenvolver com os demais países de porte continental é, por conseguinte, o dos formatos em que possa ser feita: plurilateral, de um lado, ou bilateral.

São quatro as opções para a intensificação da coordenação dos países de porte continental para tratar das inesgotáveis possíveis agendas cujo conteúdo está acima sugerido. A primeira hipótese é a da formação de um grupo que congregue, efetivamente, os cinco que correspondem aos critérios objetivos delineados acima. A segunda opção é a da formação de um grupo de quatro, sem os Estados Unidos. A terceira é a da coordenação apenas entre Brasil, China e

Índia. A quarta e última é a da intensificação da coordenação apenas no plano bilateral.

Brasil, China, Estados Unidos, Índia e Rússia

No primeiro caso, o grupo compreenderia, conforme se viu, cerca de 32% da massa territorial do planeta (um terço, portanto), 46% da população e aproximadamente 33 % da produção mundial pelo critério de PIB nominal, ou 43% pelo critério de PIB pela paridade de poder de compra. Mesmo sem menção aos demais fatores não desprezíveis de influência sobre a sorte de todo o planeta, evidencia-se que uma cooperação mais estruturada entre eles teria impacto sobre o quadro das relações internacionais contemporâneas.

Entretanto, os dados sobre o poderio econômico, conforme medido pelo PIB, acima referidos, sobretudo pelo PIB nominal, trazem à baila a evidência de que "qualitativamente", por assim dizer, os Estados Unidos, a maior potência mundial, destoam dos demais *países de porte continental* e ilustram a constatação de que um dos motivos inspiradores dos que propõem a cooperação entre os "os grandes deserdados", ou "não-periféricos", conforme se têm chamado os outros quatro, é, justamente, a necessidade de abrir opções para escapar da força atrativa hegemônica dos três principais pólos econômicos: Estados Unidos, União Européia e Japão.

Assim, embora estes cinco países possam efetivamente cooperar sobre muitos temas de interesse comum acima mencionados, a margem de coincidência, de aproveitamento de experiências recíprocas, seria provavelmente menor, no âmbito dessa cooperação, do que se os Estados Unidos não participassem do Grupo.

Brasil, China, Índia e Rússia

No Brasil, a reflexão em torno do conceito dos países de porte continental não tem incluído os Estados Unidos. Ao contrário, a maior aproximação entre Brasil, China, Índia e Rússia deveria consistir, segundo esta reflexão já feita por interessados no assunto, justamente numa tentativa de tomar iniciativa num cenário pós-Guerra Fria em que os Estados Unidos constituiriam o único centro de poder "redondo", político, econômico, militar, científico etc. Não se tem tratado, é claro, de criar uma aliança "anti-americana", mas não se evade a questão de que o poderio norte-americano não pode ser simplesmente

ignorado. Os países aptos a tentar ocupar espaços que lhes facilitem tomar decisões de forma autônoma da vontade da potência maior devem fazê-lo, rezam ainda os propugnadores de uma cooperação entre os quatro países de porte continental em desenvolvimento.

A base "estática" para esta concertação entre quatro dos países de porte continental, sem os Estados Unidos, é ainda sólida. Os territórios dos quatro correspondem, conjuntamente, a cerca de 25,5% das terras emersas do planeta (um quarto, portanto) e 41,5% da população, dados ainda impressionantes. Os dados referentes ao PIB, é verdade, perdem bastante sem os Estados Unidos, mas os quatro, em conjunto, representariam 6,17% da produção mundial, pelo critério de PIB nominal, e cerca de 23 % pelo critério de PIB pela paridade de poder de compra, dado certamente apreciável. O fato de que não se pode comparar tal participação coletiva com a parte que toca aos Estados Unidos, 27,08% (ou 20,27%, pela "PPP"), muito superior, ilustra bem, aliás, a razão dos que têm centrado sua análise na cooperação entre os quatro "alternativos".

Os temas em que os quatro países poderiam cooperar melhor sem a participação dos Estados Unidos, por nutrirem visões análogas, quer tradicionalmente, quer em função da mudança de perspectiva decorrente da extinção da URSS são, basicamente os mesmos que são indicados com mais pormenor na configuração "tripartite", a seguir. A agenda seria densa.

As dificuldades, porém, são de monta.

Uma das dificuldades maiores para estabelecer uma coordenação entre os quatro reside na apontada percepção russa, real ou fictícia, de que, com seu passado de superpotência, e pelo fato de ainda manter a condição de segunda potência nuclear, não desejaria associar-se, inclusive por razões de prestígio, a países auto-intitulados países em desenvolvimento. Isso é assim apesar do severo julgamento de Brzezinski, no artigo acima citado: "a Rússia não está nem na vanguarda das economias de livre-mercado, nem na vanguarda de qualquer outro tipo de economia. É um país em desenvolvimento, ainda que armado com armas nucleares. Se seu status militar justifica sua inclusão [no Grupo dos Sete], o que dizer dos outros Estados com ambições nucleares?"

Outra dificuldade para a coordenação dos quatro, com participação da Rússia, é a de que na atual fase de transição, com incertezas em diversas áreas, aquele país procura estabelecer vínculos sempre mais sólidos com países desenvolvidos, aptos a fornecer-lhe apoio para o alcance de seus objetivos imediatos.

Da mesma forma, a cooperação dos quatro poderia ser interpretada como tendente ao confronto com outros países desenvolvidos, sobretudo os

países membros do G-7, de que a Rússia ainda não é membro pleno. Poderia ser vista como tentativa, ainda que vã, de desestabilização da cooperação entre a Rússia e os grandes desenvolvidos, naquele agrupamento. Desenvolvida, portanto, de modo descuidado, irrefletido, qualquer iniciativa neste sentido poderia ser contraproducente e acarretar conseqüências fortemente indesejáveis para cada um dos quatro países, os quais também mantêm vínculos intensos com os Estados Unidos, Europa comunitária e Japão, ainda que de forma diferenciada.

Brasil, China e Índia

O grupo Brasil, China e Índia, sem os Estados Unidos e também sem a Rússia, teria sua força bastante reduzida, relativamente aos formatos anteriores. Mesmo assim, os três países representam 14,14% do território mundial emerso, 4,74% da produção (dados mencionados acima, referentes a 1993, pelo critério de PIB nominal), ou 19% da produção (pelo critério de PIB pela paridade de poder de compra), e uma alta percentagem da população mundial, 39,18% [19].

Haveria uma maior homogeneidade na coordenação entre os três no que toca aos problemas comuns. Brasil, China e Índia poderiam cooperar muito mais estreitamente, com visões objetivas semelhantes, em relação a um rol considerável de temas, com enfoques muito semelhantes.

Um desses temas é o dos desafios da globalização. O Professor Sachs menciona em seu trabalho a distribuição iníqua dos resultados ainda que positivos da globalização, com verdadeira marginalização de segmentos consideráveis sobretudo das sociedades mais pobres nestes três países. Em outras palavras, Brasil, China e Índia têm experiências válidas a trocar no que toca aos problemas fundamentais do desemprego e da exclusão social.

Outro assunto de interesse comum, apresentado também a título de mero exemplo, é o da volatilidade dos capitais. O Presidente Fernando Henrique tem se pronunciado claramente sobre a preocupação que isso representa. Esta é também a visão indiana, cujas autoridades manifestam igualmente inequívoca preocupação pelo impacto do fenômeno sobre a abertura da economia indiana. A China apresenta uma experiência mais recente diversa da que têm passado Brasil e Índia, mas nada indica que possa considerar-se imune às desvantagens da situação, a médio e longo prazos. Em 1996, este tema continua bem presente nas preocupações econômico-estratégicas destes países.

Outro exemplo de assunto a ser proveitosamente discutido numa hipotética coordenação entre Brasil, China e Índia para exame de problemas

comuns é o da chamada "competitividade espúria" [20], que, a médio ou longo prazos, podem prejudicar todos os produtores competitivos.

No que toca às iniciativas conjuntas relacionadas com a reforma do sistema multilateral, é notória a iniqüidade da estruturação do Conselho de Segurança, o que é reconhecido pela China, único membro permanente do Conselho neste grupo. Da mesma forma, as organizações voltadas para os problemas do desenvolvimento, como UNIDO e UNCTAD, têm perdido enorme terreno. Até mesmo os organismos internacionais especializados, credores de efetivo progresso em termos de qualidade de vida para todos, mas mais particularmente para países mais pobres, como a OMS, podem ser afetados pela crescente falta de fundos para as Nações Unidas. Os três países, em ação conjunta, teriam mais meios de promover iniciativas aptas a colaborar para revigorar tais organizações.

Da mesma forma, persistem conflitos armados e áreas de tensão e ameaça em diferentes pontos do planeta. China e Índia estão mais diretamente expostos regionalmente do que o Brasil, mas esses conflitos representam ameaças para todos, e representam uma ameaça adicional para os países mais pobres.

A reestruturação do sistema da ONU impõe-se. O rumo da reestruturação é matéria de profundas diferenças de opinião entre os membros da organização mas, freqüentemente, reúne num mesmo campo Brasil, China e Índia. A cooperação tripartite mais estruturada e sistemática entre estes países em desenvolvimento de porte continental poderia trazer uma dimensão adicional à articulação tradicional que têm desenvolvido por meio de suas delegações nos foros internacionais, e facilitar a defesa conjunta das reformas e o acompanhamento de seus resultados.

Na mesma linha de raciocínio, parece hoje evidente que o sistema de Bretton Woods não se encontra mais à altura das expectativas originais. Ainda que a OMC tenha, de certa forma, finalmente, após meio século, formado o terceiro pilar do tripé, o FMI e o Banco Mundial, e inclusive a própria OMC, necessitam de adaptação a uma realidade que evolui em velocidades muito maiores do que no passado. Brasil e Índia têm uma longa tradição de consciência e atuação crítica nos foros econômicos multilaterais, neste sentido. Com a China, reengajada no esforço de participar mais ativamente na coordenação das atividades econômicas mundiais, conforme atestam os esforços para aceder à OMC, os três países poderiam, conjuntamente, aperfeiçoar a colaboração e influir ainda mais conseqüentemente.

No que toca ao diálogo sobre os problemas governamentais internos

semelhantes e estratégias de desenvolvimento, trata-se, por exemplo, de conciliar, na era de globalização, o mercado com a necessidade de uma orientação político-social que, claramente, o mercado, sozinho, não consegue criar, sobretudo, e justamente, em países como Brasil, China e Índia. Outros temas como os do desequilíbrio regional, da pobreza absoluta, das drogas, ofereceriam ampla margem de reflexão.

Instrumentalização da cooperação multilateral entre os países de porte continental

Em que plano hierárquico deveria ser efetivada a cooperação plurilateral entre os cinco (ou quatro, ou três) países de porte continental, caso se concluísse que semelhante cooperação seria efetivamente benéfica?

O G-7, a APEC, o próprio MERCOSUL, entre outros, se reúnem em cúpulas. Assim também poderia ocorrer na coordenação entre países de porte continental. Por outro lado, percebe-se a tendência a transformar as reuniões de cúpula em acontecimentos mediáticos, de menos substância do que poderiam efetivamente ter. No Brasil, a opinião pública tende a reagir negativamente a este tipo de invólucro.

Uma possibilidade é a de que a coordenação plurilateral entre os países de porte continental evitasse, ao menos numa primeira fase, as reuniões de cúpula. A coordenação seria instrumentalizada por meio de consultas políticas em plano adequado, entre as Chancelarias. As delegações de cada país procederiam a contatos prévios, em seus respectivos Governos, com todos os órgãos aptos a contribuírem para a preparação de agendas substantivas e significativas.

Intensificação da cooperação bilateral

Em face do dilema constituído, de um lado, pelas vantagens de um incremento do conhecimento mútuo e cooperação entre países semelhantes, em tantos aspectos, como são os países de porte continental e, de outro lado, pelas desvantagens percebidas na tentativa de constituição de um grupo específico desses paises, com um perfil próprio, resta a opção de intensificar a cooperação no plano bilateral. O "efeito-espelho" acima mencionado, ou seja, o conhecimento dos problemas de países nossos semelhantes como instrumento para melhorar nossa própria capacidade de auto-análise e de resolução de problemas afins que padecemos, pode, efetivamente, ser obtido apenas nas reuniões mais acessíveis entre as delegações de dois países.

É o que vem, aliás, ocorrendo. Nossas relações com os Estados Unidos são excelentes. O Presidente da República, nos treze primeiros meses de governo, visitou a China e a Índia (na primeira viagem de um Presidente brasileiro àquele país, conforme antes mencionado), com efeitos de estímulo à intensificação das relações nas respectivas pautas bilaterais. Embora ainda não tenha visitado oficialmente a Rússia, entrevistou-se em Moscou com o Presidente Boris Ieltsin na condição de Presidente eleito. Ademais, os mecanismos bilaterais de consulta política que mantemos com cada um desses países têm sido acionados com regularidade, tanto para o exame de temas bilaterais quanto para o de temas das agendas multilaterais.

Conclusões

A coordenação mais estreita e estruturada entre países de porte continental constituiria um esforço para melhor conhecer e enfrentar, coletivamente, problemas típicos desta categoria de países. Não redundaria num novo "diretório" mundial. Não seria um novo clube de poderosos, reunido para mandar nos outros. Os demais países, contudo, tenderiam a considerar, sim, segundo analistas mais céticos, que a coordenação entre tais países teria vocação exclusivista. Isso desencoraja esforços para constituição de um novo grupo de concertação plurilateral.

Outros fatores de desencorajamento são as dificuldades de reunir num mesmo esforço, produtivamente, países tão díspares, em tantos aspectos de sua visão de mundo, de sua cultura política e de suas visões de política externa quanto, por exemplo, Estados Unidos e Índia, Brasil e Rússia. Isso sem falar nos fatores históricos que mantiveram tais países, ou distantes uns dos outros (Brasil e Índia), ou em confronto uns com os outros (China e Índia, China e Rússia, Rússia e Estados Unidos).

Uma cooperação sem os Estados Unidos tenderia a sugerir uma retomada da união dos pobres, ressentidos, contra a potência rica e orgulhosa, num repetir monótono, antigo, mas nem por isso menos danoso, de velhos conceitos e equívocos.

Neste quadro de dificuldades, parece mais provável que os países de porte continental continuarão a observar-se e tenderão a melhorar os conhecimentos recíprocos, mas que isso não se dará numa coordenação estruturada, complexa e custosa, ,e sim, por meio do incremento paulatino das relações bilaterais, com exceção, talvez, do caso das relações Estados Unidos e Rússia,

para os quais as relações bilaterais densas podem ser complementadas significativamente no âmbito do Grupo dos 7.

Setembro de 1996

Notas

1 As palavras *conceito, concepção, noção* e *categoria* são usadas em sinonímia no presente trabalho quando aplicadas a *países de porte continental*. O autor aceita antecipadamente a crítica que se possa fazer a esta falta de rigor.

2 Promovido pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília.

3 "All the historical, cultural and social differences notwithstanding, both Brazil and India belong to the class of large continental countries, 'the Whales'. Both are major regional powers with world responsibilities, which hopefully will be soon recognized (...)." Sachs, Ignacy, "Brazil and India: Two 'Whales' in the Global Ocean", ("Paper prepared for the Brazil-India Seminar organized by the International Relations Research Institute, Ministry of International Relations, Rio de Janeiro, January 11 and 12, 1996). O Professor Sachs esclareceu que havia tomado o termo "Baleias", ou "países-baleias", de trabalhos do Professor Roberto Macedo, que aplica o conceito também à China e à Rússia.

4 Na edição de janeiro-fevereiro de 1996 da prestig[illegible] revista norte-americana *Foreign Affairs*. São co-autores Robert S. Chase e Emily B. Hill

5 Juntamente com o tópico da prioridade maior já atribuída às "relações delicadas" dos Estados Unidos com a Europa, o Japão, a Rússia e a China, que ele considera "os outros atores principais nos assuntos mundiais".

6 "(...) borders every country in South America except Ecuador and Chile, and its physical size, complex society, and huge population of 155 million people are more than enough to qualify it as a pivotal state." Robert S. Chase, Emily B. Hill, and Paul Kennedy, ''Pivotal States and U.S. Strategy'', *Foreign Affairs,* Volume 75, nr. 1, pp.33-51.

7 Na edição de 25 de junho de 1996 do jornal norte-americano *The New York Times*, e em outros órgãos.

8 "But today the group's membership is no longer representative of power or of principle, and it needs to be expanded. Russia, admitted as the Soviet Union in 1991 on a limited basis, cannot now be excluded. For that reason alone, China, India and Brazil are as entitled to participation as Russia and in some respect much more so."

9 "Brazil's successful democratic presidential election (...), as well as its effective financial and economic reforms – not to speak of its size and population – similarly justify membership."

10 *Correio Braziliense*, edição de 07.11.96.

11 **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de posse no Congresso Nacional, Brasília, primeiro de janeiro de 1995,**

conforme texto do Setor de Pesquisa da Presidência da República. O Presidente voltou a referir-se à concepção de "países continentais" em discurso proferido na cerimônia em que lhe foi outorgado o título de Doutor *Honoris Causa* pela Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Portugal, em 22 de julho de 1995.

12 Os dados referentes a territórios nacionais utilizados para efeitos do presente trabalho foram obtidos sobretudo no *Grande Atlante Geografico de Agostini*, publicado pelo Instituto Geografico De Agostini, Novara, Itália, 1982, e conferidos com os dados do *Atlas Geográfico Melhoramentos*, de autoria do Pe. Geraldo José Pauwels, em reedição publicada pelo Jornal da Tarde e pela Comp. Melhoramentos de São Paulo, 1995.

Segundo estas fontes, que coincidem entre si, exceto por discrepâncias sem maior significado, são os seguintes os países de mais extensos territórios:

1. Rússia	17.075.400 km²
2. Canadá	9.922.330 km²
3. Estados Unidos	9.519.739 km²
4. China	9.327.600 km²
5. Brasil	8.511.965 km²
6. Austrália	7.682.300 km²
7. Índia	3.287.782 km²
8. Argentina	2.789.092 km²
9. Casaquistão	2.717.300 km²
10. Sudão	2.505.815 km²
11. Argélia	2.381.745 km²
12. Zaire	2.344.885 km²
13. Arábia Saudita	2.153.168 km²

Convém lembrar igualmente a massa de 2.175.600 km² da Groenlândia, território autônomo sob soberania da Dinamarca.

Elemento importante a ser levado em consideração é o da qualidade destes territórios, já que muitos não passam de desertos, terras congeladas, sem possibilidade de aproveitamento humano.

13 Ao menos da concepção do autor deste artigo.

14 Segundo o *Grande Atlante Geografico de Agostini* (v. nota 12), o total das terras emersas é de 149.400.000 km².

15 Foram utilizadas as seguintes fontes: A) Para a população mundial no início de 1996: O *Statistical Yearbook*, thirty-ninth issue, 1994, das Nações Unidas, fornece dados da população mundial entre 1984 e 1992 (em 1984, 4.770 milhões; em 1985, 4.853; 1986, 4.938; 1987, 5.024 etc.). O dado mais recente, relativo a 1992, é de 5.480 milhões. Uma projeção com base nas taxas de crescimento dos últimos anos, reveladas por estes dados, permite chegar ao dado de aproximadamente 5.862 milhões, ou 5,86 bilhões, em 1996. B) Para população dos países citados: Revista *Asiaweek*, edição de 22-29 de dezembro de 1995.

O autor não reivindica precisão estatística, mas entende que graus maiores de acuidade dificilmente alterariam as conclusões principais.

16 Entre os países de grandes populações, situam-se também a Indonésia, com 196,5 milhões, o Paquistão, com 131 milhões, Bangladesh, com 122,7 milhões, o Japão, com 125,1 milhões, e a Nigéria, com 100 milhões. Entre eles apenas a Indonésia, tem mais de um milhão de quilômetros quadrados (1.919.270 km²).

17 "World Development Report 1995 – Workers in an Integrating World", The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D.C., Oxford University Press, New York, 1995

18 Os dados utilizados para as comparações referentes a este parágrafo são encontrados em *L'Économie Mondiale*, 1820-1992", de Angus Maddison. O autor agradece a indicação de fonte ao Conselheiro Paulo Roberto de Almeida.

19 A distribuição de forças é desequilibrada, já que China e Índia representam a esmagadora maioria. Mesmo assim, o Brasil, pelo território, localização geo-estratégica, e PIB, não tem porque considerar-se, com uma população de 163 milhões, "inferiorizado" em tal clube.

20 Fernando Fajnzylber, citado por Ignacy Sachs (v. notas 2 e 3, acima).

Resumo

Alguns poucos países de grandes territórios e populações podem ser vistos, em conjunto, como uma categoria à parte, os *países de porte continental*, com características e problemas próprios. Estes países diferem consideravelmente entre si, inclusive pelo grau de desenvolvimento e pelo poder econômico e estratégico-político, mas isso não deve excluir, *a priori*, a possibilidade de que a coordenação específica entre seus respectivos Governos, no plano plurilateral, contribua para a superação de dificuldades comuns, ou afins, por meio da troca de experiências para o melhor conhecimento da natureza destas dificuldades. Diversos elementos recomendam, contudo, que o aperfeiçoamento da cooperação se dê sobretudo no plano bilateral.

Abstract

Differing considerably among themselves in what regards stages of development and economic, political and strategic power, a few large countries by territory and population can be regarded as forming a class apart, the *continental countries*, with their own characteristics and problems. Co-ordination among their respective Governments can contribute to the solution of difficulties which are common, or similar, through a better common knowledge of the nature of these difficulties. However, a series of factors recommend that improvement of co-operation be rather developed bilaterally.

Palavras-chave: Países de porte continental. Organizações internacionais.
Key-words: Continental Countries. International Organizations.

A estratégia da ação sindical no Mercosul

MARIA SILVIA PORTELLA DE CASTRO*

Introdução

Tendo em vista as repercussões das políticas de ajuste neoliberais nos rumos atuais dos processos de integração no continente latino-americano e a impotência que os mesmos produzem sobre a ação sindical, consideramos importante iniciar esse texto que pretende fazer uma avaliação sobre a ação sindical e suas perspectivas frente aos processos de integração, princípalmente o Mercosul, descrevendo as práticas laborais no período do desenvolvimentismo da CEPAL. Isto porque as linhas estruturais desse modelo, mesmo que superado pela "internacionalização dos mercados internos", estão de certa forma na base de algumas das propostas sindicais e empresariais no processo integracionista em curso.

No período do modelo de *substituição de importações* a ação político-sindical pautava-se basicamente pela trilogia **estado social/ desenvolvimentismo /substituição de importações;** tinha como referência a aplicação do código laboral protetivo e priorizava a interlocução com o Estado, muitas vezes apenas com o Executivo.

Hoje essa relação está em pleno curso de mudanças tornando-se necessário perguntar: quais os caminhos sindicais possíveis frente a uma nova trilogia: **desregulação industrial / Estado mínimo / transnacionalização dos mercados**, principalmente quando a resposta a essa equação não pode mais restringir-se aos âmbitos nacionais?

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (2): 51-73 [1996].

* Socióloga, mestranda do Programa de Pós-graduação sobre a América Latina (Prolan-USP) e consultora sindical para os temas de integração comercial, em especial o Mercosul.

1. O modelo de substituição de importações e a ação do movimento sindical

O modelo de desenvolvimento centrado na industrialização e na *substituição de importações* foi formulado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina – ONU) nos anos 50, como uma alternativa do continente latino-americano à tendência permanente de declínio dos preços internacionais dos produtos primários e de aumento dos preços dos produtos industriais.[1] Para a CEPAL a industrialização seria uma forma de aumentar a oferta de emprego e de absorver o contingente de mão-de-obra excedente no campo e, ao mesmo, tempo de fortalecer as condições de barganha, ao diminuir a dependência dos manufaturados externos. Tratava-se de uma alternativa crítica ao *desenvolvimentismo* proposto pelos países capitalistas hegemônicos (plano Marshall), tendo como base um diagnóstico segundo o qual se fosse aplicada a proposta dos países centrais não se resolveria o problema estrutural do continente latino-americano no cenário econômico internacional, ou seja, o desequilíbrio comercial e a dependência industrial.[2]

Dentre as principais orientações do *desenvolvimentismo latino-americano* registrava-se: fortalecimento do papel do Estado no gerenciamento do mercado e como impulsionador da industrialização – políticas de crédito, investimentos em infra-estrutura e setores fundamentais para a indústria que não pudessem ser assumidos pelo setor privado; proteção tarifária para favorecer a *substituição de importações* etc; e a colaboração do capital internacional – tanto através de investimentos diretos (aumentar a capacidade de poupança interna), como através de apoio ao desenvolvimento tecnológico.

Outra recomendação da CEPAL era a promoção da integração comercial entre os países latino-americanos, como forma de alcançar a complementariedade econômica visando a otimização de recursos tecnológicos, o aumento da escala de produção, o fortalecimento do comércio regional e a diminuição do grau de dependência, alcançando assim uma melhor participação na divisão internacional do trabalho.[3]

Alguns países latino-americanos (Argentina, Brasil, Uruguai, Chile e México) já haviam iniciado sua industrialização ao final dos anos 30 (entre as duas guerras) e nos anos 50 viviam uma segunda etapa, na qual as políticas governamentais, sobretudo as do Brasil e do México, se pautavam pelo modelo cepalino. No entanto, o modelo de *substituição de importações* exigia políticas de promoção do mercado interno, de apoio social à forte migração do campo à cidade e a modernização setor primário, o que não ocorreu.

A implementação do modelo exigia uma forte importação de máquinas, de bens duráveis e de tecnologia, já que os países em desenvolvimento não dispunham desses recursos essenciais para o crescimento industrial. Frente a isso, tanto a CEPAL, como os governos nacional-desenvolvimentistas, passaram a desenvolver políticas de atração do capital externo, buscando minimizar a dependência do comércio exterior.

No final dos anos 50 e início dos 60, cresceu a entrada de capital externo, mas o problema não foi minimizado: permaneceu a dependência de tecnologia externa (das matrizes) e os lucros foram convertidos cambialmente e transferidos. As garantias dadas aos investimentos externos pelas políticas locais permitiam um processo rápido de acumulação de capital, mas não exigiam a reinversão dos lucros. Por isso a função multiplicadora do capital externo não se cumpriu e não se alcançou o grau de industrialização esperado.[4]

Além disso, o *estilo de desenvolvimento* adotado tinha um caráter excludente; em alguns países de maior crescimento industrial e maior presença de capital externo, cada vez mais a acumulação de capital se centrava na superexploração do trabalho e não no aumento da produção industrial e do comércio interno e externo.

Com a dependência cada vez maior dos países latino-americanos frente aos países centrais, além da não promoção do mercado interno, permaneciam os estrangulamentos externos e, ao mesmo tempo, mantinham-se os obstáculos ao aumento das escalas de produção, o que inviabilizava na prática a implementação da política de *substituição de importações*. Com o objetivo de promover a superação desses entraves a CEPAL propôs a integração econômica e comercial na região, defendendo a idéia que a liberalização do comércio entre os países latino-americanos permitiria alcançar a necessária expansão da produtividade.[5]

Mas essa era uma proposta eminentemente técnico-econômica, sem uma sustentação política e sua estratégia se baseava na adoção das seguintes medidas: eliminação paulatina de tarifas e outras barreiras tarifárias; unificação do regime tarifário frente aos mercados externos; coordenação de políticas comerciais e organização de um sistema regional de pagamentos e créditos. Para minimizar os desequilíbrios entre os países da região, propunha-se um sistema com ritmos diferenciados de redução tarifária e mecanismos que garantissem um comércio mais equilibrado.[6]

Foi com esta perspectiva que se criou a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, e se firmou um primeiro tratado fixando reduções tarifárias através de negociações multilaterais, produto por produto,

sob o princípio da generalização das concessões, configurando assim uma área de livre comércio regional.

Para que essa proposta se adequasse ao modelo cepalino teriam sido necessários a implementação de uma política industrial regional e o desenvolvimento de alguma forma de planificação supra-regional, o que não ocorreu, tendo em vista o aumento da dependência externa e as mudanças que começariam a ocorrer nos regimes políticos latino-americanos: de um lado a revolução cubana e, de outro lado, os golpes militares, inaugurados pelo Brasil em 1964, instalando um período de políticas autoritárias para o enfrentamento da crise econômica e para a promoção das mudanças no modelo de desenvolvimento cepalino.

No início a ALALC pôde promover acordos de concessões comerciais significativos. Mas, sua maior dificuldade foi promover acordos sob o signo da obrigatoriedade de multilateralização. Em 1964 caiu essa obrigação e passaram a se registrar acordos de complementação: bilaterais e/ou por grupos de países. O melhor exemplo desses acordos foi a criação do Grupo Andino em 1969, que se propunha avançar para um mercado comum, tendo como uma das principais motivações enfrentar a hegemonia de Argentina, Brasil e México nas decisões da ALALC. Outro exemplo (na mesma época) foi o CAUCE, acordo de complementação entre Argentina e Uruguai, que na verdade refletia relações comerciais já existentes.

Com a falência dos modelos de *substituição de importações* e as políticas de destruição do Estado Social adotadas pelos regimes militares, a ALALC entrou em declínio e, em 1980, refletindo o novo contexto de transição para economias mais abertas e menos reguladas, foi substituída pela Associação Latino-americana de Integração. A ALADI (Tratado de Montevidéu-1980), que institucionalizou a negociação dos acordos comerciais bi ou trilaterais, abriu caminho às negociações entre os países do Cone Sul em meados da década de 80 (CAUCE, PEC, PICE), bem como ao Tratado de Assunção, projetando o Mercosul, no início dos anos 90.

Apesar das fortes mudanças que se operaram em todo esse período na condução das políticas de quase todo o continente, os princípios básicos do Tratado de Montevidéu ainda fazem parte do patrimônio da ALADI e têm sido reinterpretados à luz da internacionalização dos mercados. Orientam as principais diretrizes adotadas pelo Mercosul, quais sejam: *pluralismo* (a vontade de integrar, apesar das diferenças políticas e econômicas); a *convergência* (apesar da não obrigatoriedade da multilateralização, o objetivo final é o estabelecimento de um mercado comum); a *flexibilidade* e a *multiplicidade* (conveniar diversos instrumentos de integração, para ampliação do mercado regional).

1.1. A consolidação política do ator sindical

Do pós-guerra até o final dos anos 50 e início dos 60 a grande maioria dos países latino-americanos estava sendo governada por partidos e políticos de corte populista-nacionalista-desenvolvimentista, que tinham no movimento sindical e na burguesia industrial local suas principais bases de sustentação. Uma das características mais importantes era a estreita vinculação entre economia e política; os aparelhos sociais da saúde, educação e seguridade social eram componentes importantes na conformação do modelo e expansão do mercado interno e sustentação desse pacto social-político.[7]

No caso do México e da Bolívia, por aspectos históricos, também podia se contabilizar nessa base de apoio o movimento agrário. Em outros países, como, por exemplo, no Brasil, ao contrário, o movimento camponês pressionava pela divisão das terras e se tornava um foco de tensão para os "governos desenvolvimentistas", ameaçando o histórico pacto entre burguesia industrial e oligarquia agrária, contrária à reforma agrária. O concreto é que nesses países a produção agrícola continuava sendo a maior fonte de divisas e nos países de maior grau de desenvolvimento relativo, tinha importante papel na acumulação de capital e no processo de industrialização – seja pela captação de divisas, seja pelo fornecimento de mão-de-obra excedente.

As demandas sindicais se voltavam mais para as questões de salários e condições de trabalho e, no caso dos países onde o movimento sindical tinha uma maior vinculação político partidária, seu peso institucional era mais significativo, com participação na própria gerência governamental. Essa relação alcançou seus níveis mais significativos na Argentina, nos períodos em que o Partido Justicialista (Peronista) esteve no poder, no México (Partido Revolucionário Institucional) e na Venezuela (Acción Democrática/COPEI), onde as organizações sindicais tinham poder de influência e cargos nos aparelhos partidários e governamentais. É interessante destacar que esses três partidos tinham um perfil policlassista e serviram (ainda servem) de palco para pactos sociais políticos que, apesar de gestados sob a mediação do executivo e terem um alcance nacional, muitas vezes eram firmados no seio da própria estrutura partidária, não deixando transparecer à sociedade seu perfil corporativo. Por outro lado, via partido promoviam o atrelamento dos movimentos sociais ao Estado.

Em outro bloco se poderia incluir os exemplos do Chile e do Uruguai, com uma sociedade civil mais organizada e onde as organizações sindicais tinham a hegemonia dos partidos comunista e socialista, correntes políticas com

forte expressão nos cenários nacionais. Porém, cabe recordar que, na década de 50, os partidos comunistas, na maioria dos países latino-americanos, adotaram boa parte das teses da CEPAL, orientando assim os sindicatos a desenvolverem uma ação política de colaboração com os governos desenvolvimentistas, visando aumentar sua capacidade de influência nas decisões e no próprio aparelho estatal.

O Brasil poderia ser apresentado como um caso à parte. Sem dúvida tinha um quadro semelhante aos dos países do primeiro bloco e suas direções sindicais tinham presença nos gabinetes palacianos, mas esses líderes tinham muito menos poder político que seus colegas hispano-americanos. Esta diferença pode ser atribuída, entre outros fatores, às limitações impostas pela legislação sindical corporativa e estatizante, promovida de forma absolutamente controlada pelo Estado, sob a ditadura de Vargas (anos 30/40), que, por sua estrutura e funcionamento, vinculava os dirigentes sindicais às repartições do Ministério do Trabalho e à Justiça do Trabalho, e não à estrutura dos aparelhos partidários. Outro aspecto a ser considerado refere-se ao perfil partidário do *desenvolvimentismo brasileiro*. Vargas não optou por um partido policlassista e após a democratização de 1946 criou dois partidos: o Partido Social Democrata (PSD, composto por segmentos médios urbanos) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB, que deveria hegemonizar as lideranças sindicais). Desta forma reproduzia no âmbito partidário o mesmo corte corporativo da representação sindical (de empregados e empregadores) e utilizava os dois partidos para compor o tripé do modelo *populista/nacionalista* que se esboçava então. O PTB sempre foi absolutamente controlado pelos governos de linha "varguista", não permitindo aos sindicalistas uma expressão política capaz de pressionar o aparelho governamental por melhores condições de barganha. O Partido Comunista Brasileiro, PCB, que se havia oposto ao modelo sindical nos anos 40, quando voltou à legalidade tratou de se aliar com os "trabalhistas" para tentar influenciar a política do governo desenvolvimentista, ou seja, o mesmo programa ideológico dos seus colegas do Cone Sul, mas com forte dependência do trabalhismo atrelado ao poder.

Outro problema brasileiro era a debilidade política do grande contingente de trabalhadores do campo, desorganizados e sem experiências sindicais (até 1963 estava praticamente vetada a organização sindical). Mesmo depois do crescimento da luta pela terra (final dos anos 50 e início dos 60), o contingente que migrava para as cidades, transformando-se em assalariados urbanos, alcançava sem dúvida uma elevação de seu nível de vida e, sem uma consciência política ou sindical, transformava-se na base social que o trabalhismo necessitava.

Estabelecidos os cenários de relações e atuação, cabe dizer que a prática da maioria dos sindicatos, bem como o conteúdo de suas agendas reivindicativas, acompanhavam o modelo Estado social-desenvolvimentismo-mercado externo protegido e se movimentavam com regras preestabelecidas, utilizando seu poder de pressão como instrumento de barganha junto aos gabinetes governamentais, onde se estabeleciam acordos para a elevação dos padrões sociais e influência política dos quadros sindicais. Mesmo nos casos do Chile e Uruguai, as pressões eram sempre dirigidas ao Estado, diferindo-se apenas nas formas da coordenação.

Por outro lado, a classe industrial latino-americana emergente teve a garantia de um interlocutor protetor que estabeleceu mecanismos de defesa frente à competição externa e ao mesmo tempo estabeleceu políticas que permitiram um aumento constante dos padrões de acumulação de capital, sustentado na contenção das demandas sociais, na inversão em infra-estrutura, nos subsídios e regras atrativas para o capital estrangeiro. Com raríssimas exceções, pode-se dizer que a construção e vigência desse modelo de relações entre capital e trabalho, mediada e protegida pela ação do Estado, aliviou os setores empresariais urbanos das tensões da luta de classes e limitou a capacidade de expansão da organização dos trabalhadores. Também limitou a expansão da presença sindical na sociedade organizada, substituída por sua vinculação às políticas e decisões governamentais, às vezes através de cooptação direta dos dirigentes sindicais, oferecendo cargos de direção partidária e/ou no aparelho governamental.

Se, de um lado, esse poder político dos sindicalistas lhes permitia aumentar os benefícios para os trabalhadores, principalmente os de suas próprias corporações, promovendo uma elevação do nível de vida, de outro lado, reforçava os vícios da política estatizada e burocratizava a ação sindical, desarmando resistências futuras. Quando o desenvolvimentismo ruiu, com ele despencaram os grupos políticos que o promoveram. O modelo sindical que cresceu à sua sombra não teve condições de resistir à ofensiva conservadora e autoritária dos anos 60/70, principalmente porque esse foi um dos segmentos mais golpeados pelos regimes militares, já que se tratava de um foco de forte resistência às mudanças que se operariam nos modelos de desenvolvimento.

Quando ocorreram os golpes militares, essa relação entre sindicatos e Estado/partidos foi interrompida e por duas décadas o sindicalismo esteve praticamente paralisado. Novamente, aqui, cabe destacar o México e a Venezuela, que apesar de também terem vivido nessa época sob políticas mais autoritárias, não sofreram a sucessão de regimes militares e nem o rompimento da vivência

sindical. No final dos anos 60 e até meados dos 70, o sindicalismo nesses países continuou atuando como sempre e sobreviveu até os dias atuais, tentando agora resistir, como todos os demais, aos efeitos do neoliberalismo e da desproteção legislativa e/ou governamental.

2. O modelo de internacionalização dos mercados e as perspectivas da ação sindical

2.1. O período militar: o fim do ciclo desenvolvimentista na América Latina

Antes de analisarmos o cenário atual e a forma como o movimento sindical vem tentando resistir e sobreviver ao modelo de desregulação econômica e social e principalmente à internacionalização do mercado interno, é importante ressaltar que não faremos uma extensa avaliação do cenário sindical durante o período militar na gestão dos países do Cone Sul (1964 a 1990), pelo fato de, na quase totalidade dos países, a ação sindical ter sido paralisada. Não valeria a pena mencionar as diferenças nas formas de resistência da ação sindical, pois seria necessário enveredar por uma série de fatos e aspectos que confluiriam para um outro texto, fugindo assim aos principais objetivos deste ensaio.

As diferenças entre as políticas dos militares, seus reflexos nos processos de integração e o cenário sindical

Esse talvez seja o principal aspecto a recolher do período: as diferenças entre as gestões militares, sobretudo a do Brasil, pois as mesmas têm um peso significativo no quadro atual, tanto para entender a conformação inicial do processo de construção do Mercosul, como também para entender a *virada* e as modificações que se operaram no sindicalismo brasileiro desde o final dos anos 70.

No início dos anos 80, intensificaram-se os processos de ajuste e reestruturação econômica nos países da América Latina, indicando fundamentalmente a transição do modelo de desenvolvimento assentado na *substituição de importações* para o de *transnacionalização dos mercados.* [8]

Os regimes militares tiveram uma ação mais incisiva sobre a desregulação do marco institucional que sobre o modelo de acumulação mas, em geral, adotaram políticas que levaram à desindustrialização. [9] Mudanças que prepa-

raram o terreno para a implementação do novo modelo de acumulação (consolidado pelos governos pós-democratização) centrado na abertura comercial, privatização das empresas estatais, aplicação de planos de estabilização e geração de *superavit* fiscal.

O regime militar brasileiro, apesar de também ter se caracterizado pela destruição do "Estado populista", ao contrário dos demais, fortaleceu a inserção estatal na economia, captou financiamento para as áreas de infra-estrutura, ampliou a entrada de investimentos externos em diversas áreas da indústria de transformação, manteve o mercado protegido e desenvolveu medidas de apoio à exportação, enfim, prolongou a vida do modelo por "substituição de importações", o que trouxe como conseqüência o retardamento da desregulação do modelo produtivo.

A ditadura brasileira implementou um modelo econômico altamente concentrador, no qual a política de atração do capital estrangeiro, de centralização da poupança e incentivo às exportações garantiu altas taxas de crescimento econômico, especialmente para os setores de bens de consumo duráveis. Ela também reforçou os investimentos em áreas estruturais e desenvolveu políticas verticais, chegando mesmo a patrocinar a instalação e desenvolvimento de setores inteiros, como foi o caso da indústria petroquímica.

O resultado foi um alto crescimento do segmento industrial, promovendo a mudança na composição e dimensionamento do segmento assalariado. Entre 1950 e 1980 a população empregada no setor manufatureiro brasileiro passou de 9,3% a 15,6% da população economicamente ativa. Somente entre 1970 e 1980 foram integrados ao mercado de trabalho da indústria de transformação mais de 3,6 milhões de pessoas. [10]

Mas, ao mesmo tempo em que essa política produziu um aumento crescente do número de assalariados urbanos, conteve de forma autoritária as demandas dos novos contingentes assalariados, promovendo maior grau de desregulação do mercado de trabalho e a depressão salarial.

Em conseqüência do crescimento industrial promovido pelos militares brasileiros, estabeleceu-se no Brasil um quadro de quase pleno emprego, com forte carência de mão-de-obra mais qualificada, o que conferia maior poder de barganha aos trabalhadores mais especializados. Porém, as condições favoráveis do ponto de vista do mercado de trabalho foram represadas pela política autoritária do regime, que praticamente controlou a ação sindical até o final dos anos 70.

O que é interessante ressaltar é que em meio a esse processo, o modelo e a legislação sindical brasileiros, definidos nos anos 30/40, permaneceram

quase intactos: os sindicatos continuaram funcionando e fazendo negociações coletivas anuais controladas pela legislação e pelo regime, controle esse que reforçou ainda mais seu perfil burocrático estatista. Por outro lado, a ampliação, diversificação e modernização do parque industrial influíram significativamente sobre a consciência dos trabalhadores, fazendo crescer suas demandas, apesar da coação do regime e da legislação. Sob essa contradição surgiu o *novo sindicalismo brasileiro,* mais democrático e com ampla capacidade de mobilização, que, ao lado das demandas próprias sindicais, passou a questionar também o regime político e, apesar de seu perfil eminentemente reivindicativo, rapidamente alcançou alto grau de politização. [11]

Muito provavelmente o desenvolvimento do *novo sindicalismo*, que se expandiu a partir de 1978, em que a principal expressão tem sido a CUT, foi favorecido por três aspectos principais: a ampliação do parque industrial; a estagnação do modelo econômico e o início da crise inflacionária e social do final dos anos 70; a intensificação do processo de transição democrática, desenrolado ainda durante o regime militar.

A rápida politização do movimento sindical pode ser explicada pelo choque verificado entre as demandas participativas dos trabalhadores e as características estruturais brasileiras: uma sociedade civil débil, um Estado estruturalmente forte, um perfil social heterogêneo e excludente, com uma classe política elitista.

Nos demais países analisados neste ensaio, encontramos dois tipos de situações: no bloco do Cone Sul (Argentina, Uruguai e Chile) a ação sindical esteve praticamente banida por uma década e sofreu com o terror promovido pelos regimes militares. Houve uma verdadeira ruptura entre gerações de ativistas e dirigentes sindicais médios e de cúpula, apesar de que na Argentina encontramos à frente dos sindicatos um certo número de dirigentes originais do período anterior.

As ditaduras militares do Cone Sul, ao contrário da brasileira, adotaram políticas de maior abertura comercial, que aceleraram a destruição do patrimônio industrial, processo que foi aprofundado nos governos civis posteriores. A desindustrialização foi sustentada por forte repressão ao movimento sindical que não pôde defender conquistas anteriores e nem impedir uma desregulação crescente do mercado de trabalho. As negociações coletivas foram suspensas e, na Argentina, estima-se que, no final da década de 70, com a política aberturista (temporária) de Martinez de Hoz, houve uma perda de mais de um milhão de postos de trabalho.

Esses aspectos fizeram com que durante a transição democrática desses

países (meados dos anos 80), quando se intensificaram os ajustes neoliberais iniciados pelos militares, o movimento sindical se encontrasse bastante debilitado e sem condições de enfrentamento do novo quadro de relações institucionais que se estabeleceriam doravante. No Uruguai, apesar da recomposição do modelo sindical autonomista e politizado de antes, a precocidade da desindustrialização e da abertura comercial e financeira debilitou muito o sindicalismo do setor privado (com exceção do setor financeiro) e os sindicatos dos empregados do setor estatal tornaram-se a vanguarda da luta sindical, empunhando, na maioria das vezes, bandeiras defensivas e/ou extremamente ideologizadas de questionamento do modelo neoliberal. Na Argentina, também começou nesse período uma inversão na composição social do movimento, registrando-se um crescimento dos sindicatos dos setores de serviços e, nos anos 90, uma maior radicalização do sindicalismo do setor estatal.

No Paraguai, o sindicalismo praticamente nasceu no pós-Stroessner e apresenta ainda uma grande debilidade, própria de sua falta de "história", mas principalmente pela antigüidade de um modelo aberturista e pouco regulado. No Chile, a inversão da hegemonia política (antes comunista) no período da resistência democrática, com o forte crescimento da democracia cristã no movimento sindical, produziu uma renovação de quadros, mas, ao mesmo tempo, uma forte vinculação entre esses e o Partido Democrata Cristão e as políticas neoliberais que ele incorporou do período pinochetista. Assim, a direção desse sindicalismo por muito tempo avalizou e pactuou com a política dos governos da DC e perdeu a oportunidade de resistir à retaliação de seus direitos laborais, feita antes das reformas que se desenham atualmente nos demais países.

Frente a esse quadro, apenas o sindicalismo brasileiro deu mostras de vitalidade nos anos 80 e, até o final da década pelo menos, dispunha de certo poder de barganha já bastante escasso nos demais exemplos. Mas, com a aproximação do modelo econômico e a hegemonia da política liberal-conservadora entre o Brasil e os demais vizinhos (que se estabeleceu num prazo extremamente rápido de seis anos), as diferenças no plano da ação política entre o movimento sindical brasileiro e os demais movimentos vêm diminuindo a cada dia. Também no Brasil a debilidade da ação sindical é flagrante, assim como a tendência a refugiar-se nas referências da estratégia sindical do período anterior.

2.2. A internacionalização dos mercados nacionais e o dilema dos sindicatos: competitividade vs. direitos sindicais

Com os primeiros sinais de falência do modelo de *substituição de importações*, ainda no início dos anos 60, aumentou a permeabilidade dos países latino-americanos à pressão das políticas de *estabilização monetária* adotadas pelas economias centrais no início dos anos 70, quando o mundo capitalista viu-se mergulhado numa longa e profunda recessão e, pela primeira vez no pós-guerra, combinavam-se baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Essas políticas centravam-se na necessidade de uma forte disciplina orçamentária, na contenção de gastos com o bem-estar social e na restauração da taxa natural de desemprego, capaz de enfraquecer o poder de demanda dos sindicatos. A meta principal era deter a grande inflação dos anos 70, propagandeando que o crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos.

Essa hegemonia do pensamento neoliberal nos países centrais, começando pela Inglaterra (1979), orientou a política dos organismos financeiros multilaterais para os países latino-americanos, então fortemente endividados, impondo a redução do papel e gastos do Estado, a privatização das empresas públicas, a adoção de ajustes fiscais e cambiais, a abertura comercial e a diminuição dos custos do trabalho, ou seja, dos direitos trabalhistas.

A partir de 1988 e principalmente no início da atual década, completava-se, no Cone Sul, a longa transição para o modelo de internacionalização dos mercados internos e encerrava-se a fase desenvolvimentista. Concomitante e em conseqüência desse processo, o quadro de ajustes se completava com a adoção de medidas antiinflacionárias de forte conteúdo recessivo e acelerava-se a reestruturação do modelo produtivo, motivada pela constante pressão pela *competitividade* demandada pela maior abertura comercial.

Na conformação econômica atual, a *competitividade* permeia todos os processos internacionais e nacionais, constituindo-se numa forma de conexão entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Entendida como uma rede sistêmica, tem como objetivo conquistar, manter e ampliar mercados, configurando um mapa que contém dois pólos: "o poder estrutural mundial" e o "desenvolvimento nacional/regional" dos países e regiões que buscam integrar-se mundialmente para alcançarem crescimento e desenvolvimento.[12] Essa busca e expansão de competitividade têm servido de base para as estratégias mundiais, que se resumem em três tendências básicas: a *globalização*, a *transnacionalização* e a *regionalização*.

A transição dos mercados fechados para mercados abertos tem levado a uma mudança radical nos processos de tomada de decisão. Como tem ressaltado José Luiz Fiori, a conformação da economia mundial e nacional atuais "vem sendo gerada por uma interação dinâmica de decisões econômicas mas também políticas, tomadas ao nível das empresas e dos governos, em geral na forma de reação defensiva frente aos grandes 'choques', na forma de grandes crises econômicas sucedidas por mudanças radicais das regras econômicas e políticas até então vigentes. O que se convencionou chamar, desde então, de 'ajustes estruturais' foram as respostas dadas pelas economias nacionais a estas crises e transformações. E o que se chama de globalização é a realidade que vai nascendo como resultado destes ajustes – sobretudo o dos países centrais – mas, ao mesmo tempo, como um processo que se desenvolve às custas dos produtores e dos governos". [13]

A chamada globalização é resultante de um processo combinado entre a modernização tecnológica e a adoção de um conjunto de decisões políticas "desreguladoras", sobretudo no funcionamento dos mercados financeiros. Se no modelo anterior, a meta das empresas de capital internacional era lograr que suas filiais se expandissem no interior dos mercados nacionais protegidos, agora, pelo contrário, a estratégia das grandes empresas transnacionais é expandir-se no mercado global e para isso invertem e modificam sua estrutura espacial, gerando estruturas globais de produção e oferta. Em função desse movimento, nos anos 90 quase a metade do comércio mundial passou a dar-se entre empresas, sendo fundamental sublinhar que a quase totalidade (90%) das empresas transnacionais que operam nesse comércio situam-se nos países mais industrializados.

Em função da globalização e da transnacionalização, e como forma de contrabalançar as disputas, surgem as agrupações de países (*regionalização*) uma espécie de contrapartida à perda de autonomia dos Estados nacionais e um instrumento para melhorar as condições de barganha no comércio internacional. A *regionalização* também implica a reformulação da distribuição do poder entre os países de um mesmo bloco e entre os blocos, que acabam surgindo de uma coordenação comercial das antigas áreas de influência, que poderão ou não ser convertidas em blocos econômicos.

No entanto, se analisarmos a conformação dos três principais, e maiores, "blocos comerciais" verificaremos que eles se diferenciam entre si, seja na forma como estabeleceram a integração de mercados e economias, seja em relação a tendências comerciais anteriores. De um lado, temos um modelo de integração mais abrangente e profunda (econômica, institucional e política),

como é o caso da União Européia; de outro, o processo nada institucionalizado, basicamente comercial, da Ásia oriental e, por fim, o caso do NAFTA, que dá nova forma a antigas relações comerciais "dependentes".

Nos três casos, chama a atenção o fato de que a integração comercial se tenha articulado e se desenvolvido em torno de uma "grande potência financeira e tecnológica que se transformou progressivamente no seu núcleo dinamizador"[14], que promoveu a convergência macroeconômica na zona em questão, aumentando sua capacidade de atração e de concentração dos grandes investimentos diretos, fundamentais para a dinamização das economias nacionais frente à competição externa.

Frente a isso, constata-se que a regionalização não é um fenômeno geral e uniforme e que nesse jogo econômico/financeiro/comercial os países em desenvolvimento continuam em desvantagem, pois não dispõem nem de capital, nem de tecnologia de ponta, condições fundamentais para entrar e disputar um espaço no mercado global. Desta forma, a internacionalização dos mercados como pano de fundo da regionalização só tem feito aumentar as desigualdades entre os países mais industrializados e os mais pobres.

2.3. O modelo de integração aberto e os reflexos sobre a ação sindical dos países do Mercosul no âmbito hemisférico e global

O Mercosul surgiu para os países do Cone Sul como uma tentativa de enfrentar em melhores condições a nova situação do comércio internacional: fortalecer os termos do comércio entre os quatro países e destes com terceiros mercados; aumentar sua capacidade de escala e, ao mesmo tempo, transformar-se num novo pólo de atração de investimentos externos. Pode-se dizer que as motivações e natureza do Tratado de Assunção, que paulatinamente vêm sendo modificadas, constituíram-se na última tentativa dessa região de fortalecer o *modelo desenvolvimentista* frente à nova configuração do mercado internacional.

As inflexões que vem sofrendo o processo de implementação do Mercosul revelam os sinais da transição que vivem os países envolvidos, gerando em seu interior uma convivência conflitiva entre os traços dos dois modelos, mas cada vez mais tendente ao ideário neoliberal. Essas redefinições tiveram como marco formal a adoção do Plano Cavallo na Argentina e, posteriormente, do Plano Real no Brasil, programas que, mais do que reduzir a inflação, introduziram medidas que completariam a transição de modelos produtivos, ampliando assim a contradição com as tendências desenvolvimentistas.

A convergência macroeconômica consolidada pelos planos Cavallo e Real debilitou as possibilidades desse processo de integração regional chegar às suas metas iniciais. Um processo de integração sustentado por políticas de estabilização monetária extremamente frágeis poderá apenas redirecionar os fluxos comerciais intrazona, permitindo assim uma nova reespacialização da expansão do capital e a maior desregulação do Estado e das regras dos mercados econômico e de trabalho, sem contudo promover um aumento significativo dos investimentos externos e das exportações para fora da região.

Por outro lado, a idéia do *regionalismo fechado* vem sendo rapidamente substituída pela implantação de um *regionalismo aberto*, cada vez mais comprometido e condicionado por novos compromissos comerciais externos, absolutamente sintonizados com o modelo de transnacionalização dos mercados. Em outros termos, o que ocorre é a não-integração das políticas macroeconômicas; um baixíssimo nível de institucionalidade e a ausência de organismos supranacionais e de elementos reguladores da concorrência; manifesta-se, em contrapartida, a total liberdade do mercado para promover a complementaridade econômico-produtiva e a conformação de especializações comerciais, o oposto do que está escrito no Tratado de Assunção.

A hegemonia do ideário liberal-conservador tem imposto ao sindicalismo uma série de derrotas e perdas, que, a continuarem, farão com que o padrão de relações entre o capital e o trabalho retroceda ao cenário do início do século. Ao mesmo tempo, o movimento trabalhista tem sofrido o ataque dos governos conservadores, da "flexibilização" dos mercados de trabalho e vê seu poder de barganha reduzir-se cada vez mais, com o aumento do desemprego. Esses fatores, conjugados com o processo global de polarização econômica e social e com a fragilização, quase impotência, dos partidos de corte popular e democrático, aliados do movimento dos trabalhadores, frente à agenda neoliberal, têm aumentado a divisão entre os "incluídos" e os "excluídos" dos mercados de trabalho e entre os próprios trabalhadores, ou seja, entre os que estão incluídos nos centros que integram o mundo globalizado e os que se inserem nos setores industriais tradicionais, nos serviços pessoais e no mercado informal. Mas esta divisão, que não é privilégio dos países mais pobres ou em desenvolvimento, também está presente nos países centrais, com a agravante de que, nos primeiros, ela se amplia devido aos custos produtivos e sociais impostos pelas políticas de estabilização e pelas novas regras da competição internacional, sob a justificativa que esse é o único caminho capaz de atrair investidores externos.

Esse quadro permeia também as negociações e o desenvolvimento do Mercosul. Assim como nos demais "blocos" já constituídos, a zona de livre

comércio que é o Mercosul vem se articulando em torno da principal economia regional, a economia brasileira. "Só que no caso do Mercosul, esta articulação entre os países associados – Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai aos quais estão se juntando, neste momento, o Chile e a Bolívia – tem sido de natureza quase só comercial devido à fragilidade monetária, tecnológica e financeira da economia líder, a brasileira". [15] Como resultado dessas opções políticas, os quatro sócios do Mercosul padecem dos mesmos problemas: destruição da capacidade inversionista do Estado e ausência de investimentos privados importantes. A estabilização monetária assentada na frágil estratégia cambial traz como conseqüência o desequilíbrio da balança comercial, paralisando, assim, a capacidade de crescimento desses países fortemente endividados. Retoma-se, assim, o círculo vicioso: o baixo crescimento não atrai investimentos externos e se restringe ainda mais o mercado interno, redundando em maior desequilíbrio comercial e mais desemprego. Trata-se, então, de uma opção crucial: abandonar a idéia de criar um "instrumento regional de crescimento", substituindo-o por um projeto de uma economia aberta e globalizada, ou seja, uma simples *zona de livre comércio* capaz de atrair investimentos internacionais.

Mas, além da falta de atrativos, a ausência de políticas integradas regionalmente no campo industrial, agroindustrial e comercial, faz com que as empresas transnacionais implantadas na região desfrutem da liberalização dos fatores de mercado e utilizem essa vantagem em duas direções: acirrar a guerra fiscal entre os países associados e pressionar pela redução cada vez mais intensa dos custos do trabalho, ou seja, a intensificação do modo de acumulação flexível. Em ambos os aspectos, são os trabalhadores os que mais perdem e, frente aos mesmos, a manutenção de uma estratégia sindical semelhante à praticada no período do desenvolvimentismo/protecionismo, não favorecerá a capacidade de resistência e acentuará a divisão entre "incluídos" e "excluídos", transferindo para o ambiente sindical a disputa comercial travada pelo capital.

As primeiras formulações sindicais em relação ao Mercosul surgiram em 1991, ainda antes da deflagração da agenda de desgravação tarifária. Nesse ano, a Argentina recém iniciava a implementação do modelo neoliberal, através do plano estabilizador de paridade cambial, enquanto o Brasil vivia um processo lento de mudanças, comandadas por um governo que sofria forte resistência empresarial e sindical. As referências sindicais, portanto, refletiam muito mais a prática e as políticas sindicais anteriores do que as novas regras econômicas e sociais que se consolidariam daí em diante. Apesar do desemprego já dar mostras de sua perenidade e da reestruturação produtiva já estar em pleno andamento nos países do Mercosul, as formulações da política sindical

ainda não refletiam as novas relações que se imporiam e tendiam a reeditar a prática anterior e o exemplo europeu.

Na primeira fase do Mercosul, as demandas sindicais se estruturaram em torno da Carta Social, ou seja, a construção de um sistema de regras laborais e sociais que garantissem iguais direitos e condições de trabalho para todos os trabalhadores, que deveriam circular livremente pelos países do mercado integrado. A similitude do formato inicial do Mercosul com a experiência européia logicamente influenciou a primeira estratégia sindical, mas, sem dúvida, o peso maior desse contorno pode ser atribuído à herança de um sindicalismo que cresceu e se consolidou sob uma legislação laboral protetiva, tendo como interlocutor o Estado social-desenvolvimentista.

A agenda sindical contemplava também os temas de emprego, qualificação profissional, saúde e segurança no trabalho, mas os discursos priorizavam a meta de um Mercosul regulado por uma legislação laboral. Mas, ao mesmo tempo, as centrais sindicais atuantes no processo avançavam em sua formulação e tentavam compreender o processo em seu conjunto, ou seja, a sua inserção num mundo globalizado. Assim, as grandes centrais sindicais passaram a atribuir um espaço importante na agenda sindical a temas que em sua história anterior não haviam tratado, devido à constatação que cada vez mais esses temas deixariam de ser definidos no âmbito das políticas nacionais. Esses temas eram: o papel e o formato das políticas produtivas (industrial e agrícola); a política de comércio exterior; como o Mercosul se relacionaria com os demais mercados etc.

Esse dimensionamento da questão, que em comparação com as respostas sindicais dos demais blocos é bastante avançada, incluía, portanto, uma questão inédita nos fóruns sindicais: o debate da própria formulação do modelo de integração e as tentativas em estabelecer espaços e foros de negociação com os governos sobre isso. Da mesma forma, as organizações sindicais buscavam estabelecer o mesmo diálogo com alguns segmentos empresariais, principalmente no Brasil, que, devido ao seu perfil de atuação econômica e comercial, tinham coincidências em alguns pontos defendidos pelo sindicalismo (a exemplo da negociação da TEC e da Certificação de Origem). Se uma frente não se formou em torno a essas questões foi pelo receio e conservadorismo empresariais, cujos representantes, mais que os sindicatos, temem qualquer confronto com as políticas governamentais.

Assim, pode-se dizer que no primeiro período de negociações do Mercosul as representações sindicais, articuladas na Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul – CCSCS,[16] esboçaram, na prática (não se pode dizer que haja uma elaboração teórica), uma estratégia que refletia, ao mesmo tempo, as

ações de resistência nacionais em defesa do modelo trabalhista regulado e protetivo e um *perfil propositivo*, ao formular propostas que buscavam sua inserção na conformação macroestrutural do modelo de integração.

Flexibilizado e internacionalizado o processo de implementação do Mercosul – devido a dois fatos importantes: a *metodologia de negociação* do quadro de *tarifa externa comum* e a adoção do Plano Real no Brasil – a agenda institucional foi se esvaziando, marcadamente nos âmbitos de negociação das políticas mais referidas à concepção inicial do Mercosul (políticas produtivas, infra-estrutura, relações trabalhistas). As negociações entre os governos ficaram praticamente resumidas a acertos comerciais. Tanto é assim que, a partir de Ouro Preto, a conclusão da União Aduaneira ficou reduzida à simples finalização da TEC.

Ao mesmo tempo, os processos nacionais de reestruturação, flexibilização e desemprego entraram em aceleração, colocando o sindicalismo numa posição mais defensiva (1994/95). Deu-se também uma carência de âmbito negocial, devido ao esvaziamento e paralisação dos subgrupos técnicos (áreas que facilitavam a integração sindical), fatores que fizeram com que a CCSCS entrasse em quase "letargia", devido à priorização pelo sindicalismo das dificuldades nacionais. Nesse período, percebe-se então que houve um retrocesso, se comparado com as formulações iniciais, ou seja: prevaleceu a dicotomia entre os temas nacionais e internacionais, própria do modelo de *substituição de importações*.

As articulações sindicais setoriais, iniciadas no período anterior (1992/93) também refletiram esse novo clima e, nos setores onde o intercâmbio comercial e/ou a disputa de investimentos refletem-se mais diretamente (automobilística, agroindústria), as disputas em torno do deslocamento do emprego começaram a surgir de forma mais clara. Ficou, portanto, ainda mais fragilizado, mas em nenhum momento rompido, o processo de regionalização da ação sindical.

Com a retomada das discussões da nova agenda do subgrupo de relações trabalhistas do Mercosul e no processo de conformação do Foro Consultivo Econômico e Social, a energia sindical ganhou aparentemente novo ânimo; sua plataforma demonstra em todo caso uma maior adequação aos novos cenários. Grande parte desse revigoramento vem da retomada da pressão política e da maior reação do sindicalismo nos países da região. Os planos de estabilização nacional começam a dar mostras de sua incapacidade de retomar o desenvolvimento e, com isso, as respostas sindicais, em especial as greves, ganham novo impulso também no plano da ação regional.

Na nova agenda apresentada ao subgrupo de relações trabalhistas, a demanda pela Carta Social permanece, embora com uma nova compreensão de seu significado; ela passa a estar mais vinculada à necessidade de estabelecimento de um espaço social no Mercosul do que a uma espécie de trincheira contra o rebaixamento dos patamares laborais na região. Ao mesmo tempo, a aceitação pelos governos da proposta sindical de construção do "Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul" poderá reforçar uma ação sindical mais propositiva, em que se conjuguem os aspectos produtivos, comerciais e laborais. Além disso, a constituição de mecanismos de observação e avaliação dos impactos dos processos comerciais sobre o mercado de trabalho poderá propiciar dados e informações setoriais fundamentais para a formulação e a atualização da estratégia sindical, num processo onde a interlocução e a agenda institucional são cada vez mais reduzidas.

Esses aspectos poderão reforçar na agenda sindical a dupla necessidade de, por um lado, *intensificar a coordenação e integração entre trabalhadores de iguais setores produtivos* e de, por outro lado implementar um debate no campo laboral que favoreça a ação sindical nos âmbitos onde possa obter ganhos e interferir de certa forma sobre os impactos da globalização/regionalização no mercado de trabalho. Desta forma, na nova agenda laboral proposta aos governos, assume papel importante o tema das *negociações coletivas* e a conformação de *comitês de trabalhadores em empresas transnacionais* presentes na região.

A redefinição da ação sindical no Mercosul está, portanto, dimensionada por dois fatores aparentemente contraditórios, mas de igual importância: de um lado, *o esclerosamento* (nos planos nacionais) do modelo sindical corporativo, regrado pelo código de trabalho e pela interlocução privilegiada com o Estado; de outro lado, a maior *internacionalização das economias*, que por si só força a ampliação da agenda sindical.

A mesma constatação vale para um cenário amplificado, ou seja, do sindicalismo do Mercosul em suas relações com o sindicalismo dos demais blocos. Nesse espectro podem ocorrer dois tipos de situações concomitantes. Um refere-se à negociação de regras de relacionamento comercial e produtivo, o que fatalmente ocorrerá, principalmente no âmbito do ALCA (e a longo prazo no acordo com a União Européia), na qual as diferenças marcantes dos interesses do sindicalismo dos países centrais e dos países periféricos poderão levar a uma maior coesão e fortalecimento do sindicalismo do Mercosul. O outro, no âmbito da ação e da política das transnacionais, poderá motivar diferentes composições, tendo em vista fatores como a repercussão desse

processo sobre os fornecedores e agentes da cadeia produtiva, tendo em vista as disputas de investimentos e o deslocamento e/ou reespacialização da produção e dos empregos.

No âmbito das políticas sociais e trabalhista, a formulação sindical internacional se apresenta em dois caminhos: a criação de um *âmbito social* (iniciado pela criação do Forum Sindical do ALCA) e a adoção da Cláusula Social e/ou Carta Social como instrumento de proteção de padrões laborais mínimos.

Sobre a Carta Social, já se mencionou o mais significativo; restaria, então, debater a opção da Cláusula Social. A proposta de Cláusula Social, adotada pelo principal organismo sindical internacional (a CIOSL), é bastante simples, de fácil assimilação e aparentemente um instrumento de proteção dos direitos sindicais. Mas é preciso ir mais adiante e questionar sua eficiência e as conseqüências que pode ter. A Cláusula Social, além de ser um instrumento inviável frente às regras internacionais e nacionais estabelecidas em ambos os mundos (desenvolvido e periférico), poderá ser manipulada pelos interesses comerciais dos Estados nacionais e principalmente das empresas transnacionais. Além disso, a Cláusula Social reflete o padrão de relacionamento com o Estado do sindicalismo dos países mais desenvolvidos. Devido à existência de regimes políticos e econômicos estáveis é perfeitamente natural ocorrer ao sindicalismo dos países centrais uma prática que não ocorreria atualmente ao dos países periféricos: demandar ao Estado que represente seus interesses nas negociações comerciais externas.

A Cláusula Social está proposta como instrumento de proteção dos direitos sociais e eliminação do chamado *dumping social,* através das sanções comerciais praticadas pelos organismos comerciais multilaterais, que com suas regras estimulam e propiciam a prática do *dumping social.* Se olharmos as regras impostas pela OMC aos processos de reconversão setorial e regional (regiões mais afetadas em cada país), veremos que elas em pouco ou em nada favorecem a adoção de políticas de promoção de emprego e de melhoria da qualidade do trabalho. Ao contrário, políticas de proteção à promoção industrial e de geração de empregos podem ser implementadas sob padrões muito rígidos e em prazos limitados, correndo o risco de serem caracterizadas de "subsídios" e barreiras não comerciais. Frente à debilidade das economias e alternativas dos países menos desenvolvidos, a utilização do *dumping social* como instrumento de elevação da competitividade passa a ser a solução mais rápida e mais fácil. Dessa forma, o círculo se mantém.

Além disso, a inclusão na agenda sindical e comercial da solicitação de

aplicação de sanções comerciais de um país sobre outro, poderá acentuar a *xenofobia* que começa a surgir na opinião pública de vários países desenvolvidos, sem atuar no que é fundamental: a eliminação da desigualdade que a globalização promove entre os países centrais e os periféricos.

Outro ponto importante a ressaltar é que, ao transferir para os Estados (não mais sociais) a tarefa de implementar sanções comerciais (não mais políticas) a seus competidores, esse tipo de atitude deixa livre a movimentação e a chantagem das transnacionais. Pensada esta proposta num cenário onde as transnacionais estabelecem suas redes próprias e praticamente condicionam sua presença à adoção pelos Estados nacionais de políticas fiscais e laborais de seu interesse, ela apresenta riscos evidentes: o de *tecnocratizar* a solidariedade sindical, enfraquecendo assim a capacidade de pressão dos trabalhadores.

Assim como, no Mercosul, as diretrizes sindicais devem ser outras: deveriam pressionar pela adoção de espaços e mecanismos de proteção social tanto nos espaços regionais, como no âmbito da OMC, subordinando-a, assim como aos organismos financeiros, à estrutura da ONU; da mesma forma, devem reivindicar uma sintonia entre a área de ação da OIT e da OMC no que se refere aos impactos do novo modelo comercial. Da mesma forma, é importante que as organizações sindicais busquem sintonizar sua intervenção nos foros de negociação desses acordos, ampliando, assim, o seu papel e a capacidade de intervenção nas negociações.

Entretanto, para que isso seja viável e para guardar coerência com os novos desafios colocados à ação sindical, a principal estratégia deveria ser, sem dúvida, a de provocar uma ação coordenada e integrada entre os setores profissionais similares e entre os trabalhadores dos mesmos grupos empresariais transnacionais. A homogeneização imposta pela internacionalização dos mercados propicia isso, assim como padroniza a agenda sindical em todos os países. Ela, de certa forma, "horizontaliza" as relações entre sindicatos, o que não está contemplado na proposta de Cláusula Social. Muitas diferenças subsistem nesse processo, mas a atitude propositiva, que deve se reforçar em face da precariedade das regras laborais, contribuirá para que essas diferenças sejam negociadas com vistas à construção de uma estratégia sindical internacional unitária.

Outubro de 1996

Notas

1 GARZA, Esthela Gutierrez, "Economia, teoria e historia: la CEPAL y los estilos de desarrollo" in MARINI, Ruy Mauro e MILLAN, Márgara (coords.), *Subdesarrollo y dependencia*, volume II de *La teoria social Latinoamericana*, México, Ediciones El Caballito, 1994.

2 FEIJOO, José C. Valenzuela, "Anibal Pinto: un clàssico latinoamericano", in Anibal Pinto, *América latina: una visión estructuralista*, México, UNAM, Faculdade de Economia, 1991.

3 JACOBS, Eduardo e HUICI, Nestor, *Primeros pasos de la integración Argentina-Brasil-Uruguay*, Buenos Aires, CISEA, 1989.

4 Idem.

5 JACOBS, Eduardo e HUICI, Nestor, op. cit.

6 Idem.

7 ZAPATA, Francisco, "Crise do sindicalismo na América Latina", *Dados* (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1994.

8 CASTRO, Maria Silvia Portella, "Mercosul, marcado de trabalho e desafios para uma ação sindical regional", *paper* apresentado no Congresso da Latin American Sociological Association, Washington, 28-30 de setembro de 1995, publicado em *Nueva Sociedad*, n° 143, Caracas, maio/junho, 1996.

9 ZAPATA, Francisco, op. cit.

10 CASTRO, Maria Silvia Portella, "O sindicalismo na construção da democracia brasileira: a experiência e as perspectivas da CUT", in Michaela Hellmann (org.), *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*, São Paulo, Marco Zero, 1995.

11 Idem.

12 MULLER, Geraldo, "A competitividade como um caleidoscópio", in *São Paulo em Perspectiva*, "Trabalho, globalização e tecnologia", vol.8, n° 1, janeiro/março 1994.

13 FIORI, José Luiz, "A Globalização e a 'Novíssima Dependência'", mimeo., junho de 1996.

14 Idem.

15 Idem.

16 Criada com o apoio da CIOSL/ORIT em 1987 e integrada pelas três centrais sindicais brasileiras (CUT, CGT, FS), a CGT-Argentina, a CUT-Paraguai, o IT/CNT-Uruguai, CUT-Chile e COB-Bolívia.

Resumo

O autor analisa a participação das forças sindicais no processo de integração da América Latina, ressaltando a crescente debilidade dos trabalhadores em face da afirmação das tendências neoliberais nas políticas econômicas

nacionais e nos próprios modelos de integração. Discute, em conseqüência, as estratégias de ação política das centrais sindicais e os dilemas atuais dos trabalhadores, confrontados às tendências de globalização e às novas funções do Estado.

Abstract

This article deals with the trade unions' envolvement in the Latin America integration process in the context of current debility of workers' power as resulting from the growing liberal trends of national economic policies and the integration schemes themselves. It considers the trade unions' strategies and discusses the current challenges of workers' movement in Mercosul, facing globalization and the new role of the State.

Palavras-chave: América Latina: sindicatos, integração. Mercosul.
Key-words: Latin America: trade unions, integration. Mercosul.

A dupla dialética das relações internacionais: elementos para a elaboração de uma visão do Sul

MARCIA JABÔR CANÍSIO *

O processo de aquisição do conhecimento científico, mais propriamente acadêmico, reflete um processo dialético no qual concepções teóricas correntes são confrontadas pela realidade prática. Nesse sentido, o trabalho acadêmico pode ser definido, *grosso modo*, pelo eterno desafio imposto pela realidade prática às idéias e pressupostos teóricos construídos para explicar, por meio de simplificações, essa mesma realidade. Em relações internacionais, esse processo se aplica atualmente em uma espécie de dupla dialética: não somente entre convenção teórica e realidade prática, mas também no constante embate entre o reforço dos pressupostos teóricos e de análise crítica dos pressupostos existentes. Esse processo encontra variadas tentativas de síntese em trabalhos – inúmeros hoje em dia na produção acadêmica norte-americana – que buscam incorporar ao debate teórico novas facetas por meio de estudos de caso.

Desse modo, observam-se dois pontos de tensão na produção acadêmica de relações internacionais: de um lado, a realidade prática que questiona concepções correntes; e, de outro, novas elaborações teóricas que confrontam concepções prévias a estas. Em outros termos, têm-se, atualmente, por exemplo, demonstrações dessa dupla dialética na realidade prática do fim da Guerra Fria em contraposição às diversas elaborações teóricas dominantes, em especial, à teoria neo-realista, por um lado, e no confronto, por outro, entre neo-realismo e teoria institucionalista na busca de explicar o mundo pós-1989. [1] O presente trabalho pretende explorar os pontos de tensão dessa dupla dialética por meio da sistematização do debate entre as duas escolas e da elaboração de

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (2): 74-96 [1996].

* Diplomata. Mestre em Relações Internacionais e em Administração Pública. O presente trabalho é escrito a título pessoal e não representa posições do Ministério das Relações Exteriores.

considerações sobre sua importância para o Brasil, tanto do ponto de vista acadêmico quanto prático.

A escolha da temática do presente trabalho não é casual. Ao contrário, o presente tema foi eleito a partir de um leque de objetivos que permeiam o desenvolvimento do trabalho como um todo, qual seja: primeiro, de informar o atual estado de coisas do debate neo-realismo-institucionalismo; segundo, de esclarecer os avanços teóricos alcançados nos conceitos e na pesquisa corrente sobre regimes internacionais;[2] e, finalmente, debater as limitações teóricas do institucionalismo *vis-à-vis* das realidades práticas de uma conjuntura internacional em transformação e de um país limitado por constrangimentos que o aproximam, cada vez mais, do *status* de potência média. Nesse sentido, o *bias* pró-instituições internacionais, bem como a preocupação subjacente em pesquisar o comportamento internacional de um país que se defronta diariamente com as realidades e constrangimentos impostos pela sua perda de poder relativo na cena internacional, traduzem a motivação da autora em trazer para o conhecimento de *scholars* e *policy-makers* brasileiros um conjunto de questões que intrigam especialistas em relações internacionais norte-americanos na esperança de contribuir para a elaboração daquilo que, nos meios diplomáticos brasileiros, vem recebendo a denominação de uma "visão do Sul" em relações internacionais.

Efetivamente, em uma primeira aproximação, o fim da Guerra Fria e seus desenvolvimentos posteriores durante a Guerra do Golfo concederam a especialistas e *scholars* um vislumbre da nova configuração de forças mundial que, em certa medida, questionam as crenças e preceitos neo-realistas. Em suma, vive-se em uma época em que o cenário internacional está passando por um período de transição no qual a estrutura bipolar está sendo substituída por uma estrutura de maior complexidade, para alguns um sistema unipolar em termos estratégicos e, para outros, um sistema policêntrico,[3] caracterizado pela difusão de poder.

O fim da Guerra Fria e a preocupação decorrente de se planejar uma inserção otimizada na nova configuração de forças mundial fornece ocasião adequada para o confronto dos preceitos do neo-realismo e do institucionalismo. Enquanto o neo-realismo centra-se no sistema anárquico – no qual os Estados soberanos competem por poder e tentam aumentar suas próprias seguranças, gerando um intenso dilema da segurança – e concebe a estratégia estatal em diagnósticos de configurações de poder e polaridade, a teoria institucionalista enfatiza interações entre Estados soberanos e sociedades e o desenvolvimento de normas e instituições. Em outros termos, realistas centram-se na natureza dos

conflitos e institucionalistas abordam a administração dos conflitos.[4] Nesse sentido, as problemáticas defrontadas por uma potência média na sua tentativa de inserção racional no contexto internacional dizem respeito essencialmente ao ponto central de ambas as teorias: o potencial para o conflito e o dilema da segurança do neo-realismo, e o potencial para a cooperação e a administração dos conflitos do institucionalismo. Ademais, abordar a questão do embate das duas escolas e suas possibilidades de aplicação para o caso de uma potência média significa discutir a questão mais intrigante da atualidade das relações internacionais: os limites e as possibilidades da cooperação entre os Estados. Não obstante, há que se ter em mente que a busca por testar as teorias – se é para ser uma busca interessante – deve primordialmente reconhecer as limitações provenientes dos resultados auferidos e estar preparada para levar em consideração não somente os constrangimentos do sistema internacional, mas também a natureza das sociedades domésticas e as políticas dos Estados.

O presente trabalho pretende discutir duas abordagens teóricas de relações internacionais com o objetivo de discutir as possibilidades de aplicação de seus preceitos teóricos ao caso brasileiro. Com isso em mente, o trabalho se desenvolverá, primeiro, delineando os preceitos básicos da teoria neo-realista e os limites da cooperação; segundo, adotará "lentes institucionalistas" com a finalidade de explicar o revisionismo crítico da academia norte-americana com relação à tradição de pensamento dominante; e finalmente, avançará a questão em debate na tentativa de subsidiar a construção de uma visão do sul, tendo como elemento central o Brasil.

I – O neo-realismo e o potencial para o conflito

Os trabalhos de Thucydides (*The Peloponesian War)*, Hobbes (*Leviathan*), [5] Maquiavel (*O Príncipe*), Carr (*The twenty years' crisis*) e Morgenthau (*Politics among Nations*) inspiraram a corrente de pensamento que ficou conhecida como realismo. Dentre estes, os dois últimos são responsáveis pela teoria que tem sido atualmente denominada de realismo clássico. Rigorosamente falando, realismo se constitui em uma tradição de pensamento que deu origem a diversas escolas ou teorias. Não obstante, as referidas teorias ou escolas têm alguns pontos de acordo que autorizam sua inclusão em uma mesma tradição de pensamento.

Basicamente, "realistas" concordam em seis pontos sobre a realidade internacional. Primeiro, os Estados seriam as unidades de estudo, por excelência. São os Estados os atores mais importantes da política internacional, e seu

comportamento se constituiria no ponto central das tentativas de explicação da realidade internacional e não o comportamento das empresas transnacionais ou organizações não-governamentais. Segundo, uma das características definidoras do cenário mundial seria a anarquia internacional. Como conseqüência da ausência de autoridade supranacional, os Estados têm que fiar-se nos seus próprios meios para garantir sua própria sobrevivência. Terceiro, os Estados devem tentar maximizar seu poder-segurança. Quarto, os Estados comportam-se racionalmente. Quinto, a ação estatal baseia-se em cálculos do poder-força que detêm relativamente ao poder-força dos outros Estados. Sexto, a maioria dos realistas acredita que uma das características do sistema internacional, a distribuição assimétrica de poder-força, é a principal responsável pelo padrão de comportamento dos Estados e o principal determinante de sua política exterior.

Realistas clássicos baseiam sua argumentação na crença de que o poder seria a principal variável da política internacional. Este último, aliado à disposição expansionista dos Estados, seriam os responsáveis pela situação de conflito potencial, de rivalidade constante no cenário mundial. Os Estados procurariam maximizar seu poder e, na medida em que o poder induz a um jogo de soma-zero, a busca de implementar o interesse nacional, ou seja, o acréscimo de poder de um Estado resultaria no decréscimo do poder dos demais. A tendência do sistema, levada pelo comportamento dos Estados, seria atingir uma situação de equilíbrio, conhecida entre realistas clássicos como balança de poder, na qual todos os Estados se encontrariam inibidos pelo poder dos demais.[6]

Kenneth Waltz, na década de 70, elaborou uma teoria sistêmica que, embora retomasse alguns dos preceitos de realistas clássicos, tinha por finalidade estabelecer, como de fato ocorreu, nova corrente no interior do realismo, questionando concepções anteriores e introduzindo a questão da segurança em relações internacionais. Há que se enfatizar que a maneira como Waltz expôs sua teoria no livro *Theory of International Politics* evidencia a pretensão de neo-realistas, também conhecidos como estruturalistas, em construir uma teoria que pudesse vir a ser caracterizada como *social-scientific*.

A teoria de Waltz, às vezes chamada de estruturalismo,[7] busca tentar definir o sistema internacional em termos de estrutura, unidades e interação. Segundo sua percepção, o sistema internacional se constitui em um ambiente de *self-help*, onde cada Estado deve prover sua própria segurança. Em termos de definição ou caracterização do sistema, o eixo principal da teoria de Waltz gira em torno de três princípios centrais: primeiro, o princípio ordenador da anarquia – entendido como ausência de autoridade supranacional; segundo, a mesma

função que cada unidade deve exercer – isto é, prover sua própria segurança; e terceiro, a distribuição das capacidades entre as unidades – que seria a distribuição de poder. Esta última característica é importante na teoria de Waltz porque ela é variável, diferente de unidade para unidade. Na realidade, para Waltz, em um sistema descentralizado, autoridade e poder seriam uma expressão particular da capacidade de cada Estado. A distribuição assimétrica de capacidades seria a fonte da segurança e da insegurança no cenário internacional. As características da anarquia internacional engendrariam, segundo Waltz, uma tendência ao equilíbrio entre as unidades, no que foi denominado como *balança de poder*. A balança de poder confere estabilidade ao sistema, desde que se saiba quantos pólos ele possui. A polaridade, em última instância, geraria uma situação de estabilidade e paz entre as unidades.[8]

A anarquia gera outra conseqüência também: as unidades tenderão a aumentar sua própria segurança. Efetivamente, o ambiente de *self-help*, a disposição expansionista dos Estados e a variação na capacidade das unidades forçam os Estados a buscar o aumento de sua segurança. Ao aumentar sua própria segurança, os Estados ameaçam a segurança dos demais, que tentarão, por sua vez, aumentar sua segurança, engendrando, portanto, uma espiral crescente, o dilema da segurança.[9] Assim, neo-realistas vêem o potencial para o conflito como um dado da realidade internacional, o que explica, em larga medida, a crença, por eles advogada, da "inevitabilidade da guerra".[10] Em resumo, a anarquia, a distribuição assimétrica do poder, a balança de poder, a disposição expansionista dos Estados e o dilema da segurança, todos criam uma condição na qual o conflito é uma possibilidade iminente, uma ameaça latente. Desse modo, o conflito surge porque cada Estado está defendendo seu interesse nacional. Nas palavras de Waltz: "Usando de força ou não, os Estados traçam o curso que eles pensam que melhor irá servir seus interesses. Se a força é utilizada ou seu uso é esperado, o recurso dos demais Estados é usar a força individualmente ou em conjunto. Nenhuma apelação pode ser feita a uma entidade mais alta investida da autoridade e equipada com os instrumentos para agir por sua própria iniciativa. Sob essas condições, a possibilidade de que a força será usada por uma ou outra das partes estaria sempre como uma ameaça nos bastidores".[11]

A ênfase no potencial para o conflito no cenário internacional não significa que neo-realistas não estejam dedicando-se ao debate da problemática da cooperação. Cooperação e conflito são conceitos que não raras vezes surgem simultâneamente como fenômenos internacionais. Na realidade, a cooperação adquire novas roupagens na percepção das "lentes realistas". Uma primeira

aproximação da questão da cooperação do ponto de vista neo-realista obriga a lembrar que, para esses *scholars*, assim como para realistas em geral, os Estados procuram, racionalmente, satisfazer as necessidades do interesse nacional. Nesse sentido, a cooperação resultaria, basicamente, de ocasiões em que o interesse nacional dos Estados coincidisse. Ela seria fundamentalmente pragmática, no sentido de que apenas aconteceria caso fosse um meio necessário para atingir a finalidade real dos Estados, que é garantir sua segurança e sobrevivência. Nesse contexto, alguns neo-realistas vêm explicando fenômenos cooperativos, tais como alianças entre os Estados com conceitos como *balancing* e *bandwagoning*,[12] ou acordos e tratados com o raciocínio de que os mesmos resultam da imposição da vontade do mais forte.

Não obstante, os desenvolvimentos do recente debate teórico sobre os limites da cooperação [13] tornou a questão mais precisa, girando em torno da problemática dos ganhos relativos (*relative gains*) em oposição ao conceito de ganhos conjuntos (*joint gains*). O argumento neo-realista, nesse sentido, baseia-se na incerteza inerente ao sistema internacional e às elites dos Estados. Essa incerteza faz com que os Estados se preocupem com ganhos relativos. Nas palavras de Waltz, em relação à preocupação dos Estados com a possibilidade de outro Estado se tornar uma ameaça: "os impedimentos à colaboração podem não residir no caráter e na intenção imediata de cada parte. Ao invés disso, a condição de insegurança – ao menos a incerteza de cada parte sobre as futuras intenções e ações da outra – trabalha contra sua cooperação".[14] Dessa forma, mesmo que o Estado não se preocupe com lacunas em ganhos (*gaps in gains*) no presente ou no futuro próximo, ele pode ainda preocupar-se com essas lacunas por não estar seguro de que o advento de novas elites ou de novo regime possa vir a fazer com que o outro Estado use a lacuna de modo a prejudicá-lo. Em última instância, é a segurança e a sobrevivência no longo prazo, aliadas ao potencial para o conflito subjacente ao sistema, que impedem a cooperação.

Outro argumento usado por neo-realistas centra-se nas características da anarquia internacional. A inexistência de autoridade supranacional faz com que os Estados busquem certa margem de auto-suficiência. Há que se ressaltar que o sistema internacional, conforme caracterizado anteriormente, constitui-se em um ambiente de *self-help*. Assim sendo, as unidades no sistema tentarão preservar alguma margem de autonomia para proteger seus interesses. Desse modo, os Estados passam a valorizar sua própria independência. Nas palavras de Waltz: "Em um meio anárquico, as unidades são funcionalmente similares e tendem a permanecer assim. Unidades semelhantes trabalham para manter uma medida de independência e, talvez até, para lutar pela autarquia".[15] Waltz

prossegue seu raciocínio concluindo que os Estados naturalmente terão mais cautela com as perspectivas de cooperação por receio de criarem laços de dependência com seus parceiros e de serem finalmente dominados por eles.

Não obstante as argumentações neo-realistas a respeito da cooperação e de seus limites, resta ainda uma considerável lacuna na literatura mais propriamente realista a esse respeito. Efetivamente, o realismo ainda não ofereceu explicações sobre a tendência de os Estados cooperarem através de arranjos institucionais, o que tem prejudicado análises da realidade internacional desde o fim da Guerra Fria, especialmente no tocante à sobrevivência de instituições como a União Européia e a OTAN. Nesse sentido, volta-se ao processo dialético apresentado na introdução do presente trabalho: a realidade prática continua a questionar concepções correntes das formulações teóricas dominantes.

Cabe, finalmente, uma nota de advertência ao leitor desavisado e aos diletantes das coisas internacionais. Delinear simplesmente o debate entre realistas clássicos e neo-realistas, hoje em dia, já não faz jus à riqueza e complexidade do pensamento realista contemporâneo. Na verdade, atualmente, existe rico debate no interior do neo-realismo. Ademais, alguns teóricos têm-se ocupado em rediscutir o realismo clássico e em aplicá-lo à realidade corrente. Por outro lado, surgiu, nos anos 80, uma nova vertente, chamada de *Power-transition Theory*, que deu origem à teoria da estabilidade hegemônica, a qual não pode ser classificada, nem como realista clássica, nem como neo-realista.

Dentre os neo-realistas, sobressaem dois grandes debates. O primeiro debate distingue, no interior do neo-realismo, as vertentes "agressiva" e "defensiva". A vertente "agressiva" parte do pressuposto básico de que o sistema internacional promove o conflito e a agressão entre os Estados e essa seria uma característica inerente ao sistema. A segurança seria escassa, provocando intensa rivalidade e aumentando a probabilidade da guerra. Os Estados, como atores racionais que são, ver-se-iam obrigados a adotar estratégias ofensivas na sua busca de aumentar sua própria segurança.[16] A vertente "defensiva" argumenta que o conflito e a agressão não são necessariamente características inerentes ao sistema internacional. Nesse sentido, os Estados, atores racionais, diagnosticariam que a segurança não se constituiria em dado escasso da realidade internacional e que o desenvolvimento de estratégias defensivas seria a melhor forma de se obter segurança no cenário internacional.[17]

O segundo debate entre neo-realistas reside na discussão sobre se os principais determinantes dos comportamentos dos Estados estariam na distribuição de poder ou nas fontes de ameaça (*threats*). Defensores da balança de

poder, como Waltz, enfatizam a importância do conceito de polaridade no sistema, conforme exposto anteriormente. Já Stephen Walt, com sua *Balance-of-threats Theory* advoga a visão de que os Estados na realidade reagem às ameaças no cenário internacional. A ameaça imposta por um Estado a outro dependeria de seu poder, proximidade geográfica, poder ofensivo e intenções ofensivas.[18]

A nova geração de realistas clássicos diverge dos neo-realistas no tocante aos objetivos nacionais e ao papel da política interna, embora concorde que a distribuição internacional do poder seja determinante das políticas dos Estados. Mais especificamente, eles centram suas diferenças com neo-realistas no argumento de que a segurança, por ser conceito maleável, não se constituiria no objetivo primordial dos Estados. Eles não assumem a busca de poder como o principal *motus* dos Estados, mas, sim, que os Estados procuram maximizar sua influência e que os objetivos, nesse sentido, variam.[19]

Há, ainda, toda uma nova corrente de pensadores, bastante popular em alguns meios acadêmicos brasileiros, que enfatiza a rivalidade hegemônica e a guerra. Assim como o ponto essencial de neo-realistas está na percepção de que a vida internacional seria um eterno contra-balançar (*balancing*) o poder de potências hegemônicas, o ponto central da *Power-transition Theory* é ver a história da realidade internacional como uma sucessão de potências dominantes no sistema. A probabilidade da guerra aumentaria no período de transição entre uma potência hegemônica e outra, que estabeleceriam suas próprias ordens internacionais.[20]

Não obstante a extrema complexidade do pensamento realista, constitui tema interessante de trabalho confrontá-lo com o que se poderia chamar de anti-realistas, em um exercício dialético que, além de didático, tem por objetivo estimular o pensamento acadêmico brasileiro de relações internacionais, quase todo ele centrado, historicamente, na aplicação dos trabalhos de Morgenthau e, mais recentemente, no teste das teorias de Gilpin com relação a uma realidade de um país sem excedentes de poder, ou em teorias derivadas do pensamento de Lênin.

II – O institucionalismo e a administração dos conflitos

Nos últimos anos, a escola Institucionalista tem representado o mais poderoso desafio aos neo-realistas e à tradição realista em geral. Cabe ressaltar que a corrente teórica do institucionalismo, também caracterizada como neo-liberalismo, não deve ser confundida com variantes anteriores do pensamento

liberal. Dentre essas variantes, podem destacar-se o Liberalismo Comercial, teoria que associa o livre comércio à paz entre os Estados,[21] o Liberalismo Republicano, variante que se inspira nas obras de Kant sobre história e associa a democracia à paz;[22] e, finalmente, o que *scholars* norte-americanos classificam de Liberalismo Sociológico, que se refere especificamente às teorias que associam interações transnacionais à integração internacional.

O precursor imediato do institucionalismo foi a teoria dos regimes internacionais. [23] Embora essa teoria tenha sido aproveitada por inúmeros realistas, suas bases e definições informaram grande parte das formulações iniciais da teoria institucionalista. Especificamente falando, os regimes internacionais são englobados pelo campo de estudos da teoria institucionalista, conforme se verá mais adiante. Ademais, a teoria institucionalista começou exatamente como uma crítica aos neo-realistas.[24]

Instituições são definidas como "conjunto de regras (formais e informais) persistentes e interligadas que prescrevem linhas de comportamento, restringem atividades e formam expectativas".[25] No contexto dessa definição, parece fácil concluir que existem diferentes graus de institucionalização e que instituições englobam organismos internacionais, regimes internacionais e convenções. Em razão do variado grau de institucionalização do sistema internacional, é possível dizer-se que, ao mesmo tempo que os Estados compõem o sistema internacional, eles também são moldados (*shaped*) por essa rede de normas e regras que eles mesmos criaram, por meio de certo grau de renúncia ao interesse nacional, e que tomou forma a partir da interação estatal. A prática da convivência internacional fez com que os Estados desenvolvessem expectativas sobre comportamentos apropriados dos outros Estados em determinadas situações, bem como compartilhassem algumas interpretações sobre o significado da ação estatal. Há que se lembrar, igualmente, que instituições são capazes de modificar, por elas mesmas, suas próprias regras, como entidades autônomas. Em certa medida, portanto, instituições constituem-se no *locus* no qual o sistema internacional torna-se semelhante a uma "sociedade internacional", apesar de seu caráter anárquico.[26]

A teoria institucionalista defende não somente a crença de que as instituições moldam o comportamento estatal, mas também de que a cooperação pode apenas ser compreendida no contexto das instituições, que são criadas pelos Estados e que ajudam a definir a ação estatal. Em outros termos, as instituições ajudam a resolver um dos problemas mais prementes da política internacional: o conflito. Elas criam um conjunto de regras e normas de comportamento e um *locus* para troca de informações. Instituições fazem com

que os Estados se comprometam a não perseguir vantagens unilaterais, concordem em fazer concessões em termos de seu interesse nacional e desenvolvam normas de reciprocidade. Nesse sentido, as instituições ajudam a resolver problemas de ação coletiva, ao estabelecerem padrões pelos quais os Estados podem avaliar o comportamento de outros Estados, pelo monitoramento do comportamento estatal, ou pelo estabelecimento de penalidades para o não-cumprimento de suas regras (*non-compliance*). Dessa forma, instituições aumentam o valor da cooperação e reduzem o incentivo à defecção do Dilema do Prisioneiro bem como a tendência a ser "carona" (*free-rider*) por fazerem os Estados "jogar o jogo" continuamente.[27] Ademais, através da troca de informações sobre as intenções de cada Estado, as instituições aumentam a transparência e modificam expectativas e percepções de um Estado com relação aos outros. Em suma, instituições tornam as relações entre os Estados mais precisas.

Em termos de teoria dos jogos, e segundo a teoria institucionalista, as instituições – ao administrar os conflitos – transformariam o Dilema do Prisioneiro no *Assurance Game*.[28] Assim, o padrão defecção unilateral (DC), cooperação mútua (CC), defecção mútua (DD), e cooperação unilateral (CD) do Dilema do Prisioneiro passaria para o padrão cooperação mútua (CC), defecção unilateral (DC), defecção mútua (DD) e cooperação unilateral (CD) do *Assurance Game*. Em outros termos, as instituições, por meio de sua atuação, fazem da cooperação a primeira opção dos Estados. Há que se ressaltar, porém, que não se trata aqui de uma mera mudança de preferência e, sim, do fato de a cooperação tornar-se a opção mais racional em termos de ação estatal.

Nesse contexto, cabe esclarecer o sentido do termo *cooperação* para institucionalistas. Cooperação, conforme dito anteriormente, não é o oposto de conflito, e, sim, o equivalente ao termo *administração dos conflitos*, o que pressupõe um conjunto complexo de interesses coincidentes e divergentes. Nesse sentido, a cooperação constitui uma espécie de solução de compromisso, um meio caminho no qual os Estados abdicariam de alguns de seus interesses em função de ganhos conjuntos (*joint gains*) que, eventualmente, viriam a maximizar ganhos no médio e longo prazos. Assim, níveis de cooperação variariam, por tema e através do tempo, na política internacional. Nas palavras de Axelrod e Keohane: "Cooperação não é o equivalente de harmonia. Harmonia requer identidade completa de interesses, mas a cooperação só pode ter lugar em situações que contenham uma mistura de interesses conflitivos e complementares. Nessas situações, a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências, reais ou antecipadas, dos demais. Cooperação, assim definida, não é necessariamente boa do ponto de vista moral".[29]

Há duas condições necessárias para que as instituições sejam relevantes: primeiro, a existência de algum grau de interesse mútuo; e, segundo, o fato de variações no grau de institucionalização afetarem o comportamento estatal. Essas duas condições não somente fazem a cooperação possível, mas também a fazem dependente dos arranjos institucionais. Nesse contexto, cabe esclarecer que institucionalistas compartilham com neo-realistas a crença de que os Estados são egoístas e racionais. Entretanto, institucionalistas argumentam que a discórdia não resultaria necessariamente desse egoísmo racional: "Se os egoístas monitoram o comportamento uns dos outros e se um número suficiente deles está desejoso de cooperar sob a condição de que os demais cooperem igualmente, eles são capazes de ajustar seu comportamento de forma a reduzir os níveis de discórdia. Eles podem até criar e manter princípios, normas, regras e procedimentos – instituições, referidas neste livro como regimes... Instituições adequadamente concebidas podem ajudar egoístas a cooperar mesmo na ausência de uma potência hegemônica".[30]

Os institucionalistas não elevam instituições à categoria de autoridade supranacional: ao contrário, acreditam que esses regimes são estabelecidos pelos Estados para conquistar seus objetivos. Diante dos dilemas de coordenação e de colaboração sob condições de interdependência, os Governos necessitam que as instituições os habilitem a atingir seus interesses por meio da ação coletiva limitada. Nesse contexto, a cooperação nunca será perfeita e estará intimamente associada à discórdia. Não obstante, as instituições que obtêm êxito em agilizar uma cooperação mutuamente benéfica passarão a ser valorizadas pelas oportunidades que oferecem aos Estados, obtendo, assim, certo grau de permanência, com suas normas passando a exercer algum nível de restrição ao poder exercido pelos Governos. Os Estados continuarão a tentar atingir seus objetivos nacionais, dessa vez através da influência e não por meio de suas capacidades tangíveis. O exercício dessa influência dependerá, por um lado, da relação entre os fins e os meios do Estado e, por outro, das normas e práticas da instituição em questão.

Uma vez explicada a questão da cooperação do ponto de vista do institucionalismo, resta a problemática dos ganhos relativos (*relative gains*) levantada por Joseph Grieco em seu artigo para a revista *International Organization*.[31] Conforme exposto na parte I deste trabalho, o argumento Neo-realista centra-se no fato de a preocupação com ganhos relativos e o receio da exploração futura, especialmente nos regimes de segurança, restringirem o comportamento estatal e prejudicarem o papel das instituições.

A pré-condição, explicitada acima como condição necessária para a

existência de instituições, da presença de certo grau de interesses mútuos, traz implícito o reconhecimento de que o interesse em ganhos relativos pode dificultar a cooperação. Nesse sentido, a cooperação seria explicitamente condicional. A teoria institucionalista parte do pressuposto de que a existência de interesses mútuos constitui um dado da realidade internacional e examina as condições pelas quais esses interesses levariam à cooperação. Essa argumentação em muito enfraquece a contestação neo-realista. Ademais, esse pressuposto torna necessário, da parte do pesquisador, trazer uma contribuição empírica para enriquecer a teoria, o que vem sendo feito no campo das instituições econômicas, ambientais, no âmbito da União Européia e de suas instituições e, finalmente, em alguns regimes de segurança. Nesse contexto, têm surgido evidências de que, na medida em que o número de atores aumenta, o impacto dos ganhos relativos na cooperação tende a decrescer.

Finalmente, recente estudo no campo das instituições de segurança abordou a questão do receio da exploração futura e do uso da força. Nesse contexto, os resultados auferidos apontavam para o fato de o receio da exploração variar em função do custo e da eficácia do uso da força. Concluiu-se, ademais, que o grau de preocupação com ganhos relativos variava com relação à extensão pela qual os ganhos conjuntos potenciais excederiam os riscos dos ganhos relativos.[32]

Restam duas observações adicionais, a título de advertência ao leitor desavisado e ao curioso das coisas internacionais. A primeira diz respeito aos temas em torno dos quais gira o debate neo-realismo-institucionalismo. Apesar deste trabalho ter centrado sua análise na questão da cooperação e dos ganhos relativos, na realidade são seis os principais temas de debate entre as duas escolas. A segunda refere-se especificamente aos elementos que *não* fazem parte do debate neo-realismo-institucionalismo.

O primeiro tema de debate centra-se na questão da anarquia internacional. Embora ambas as escolas concordem com a posição de que a estrutura do sistema é essencialmente anárquica, elas divergem no tocante à natureza da anarquia internacional e suas conseqüências. Neo-realistas, conforme demonstrado na parte I, enfatizam a luta pela sobrevivência no meio ambiente de *self-help*, como motivação primordial do comportamento dos Estados e associam o Dilema do Prisioneiro ao institucionalismo. Institucionalistas, por seu lado, enfatizam o fato de a anarquia ser conceito levado ao exagero por neo-realistas, que tendem a descartar o fenômeno da interdependência internacional. Nesse sentido, institucionalistas reconhecem o conceito de anarquia como ausência de autoridade supranacional, mas defendem a posição de que esse fenômeno

constante na vida internacional permite o desenvolvimento de interações entre os Estados, em vários níveis, que engendram um padrão semelhante ao que poderia vir a ser definido como sociedade internacional. O padrão de comportamento do Dilema do Prisioneiro seria atribuído às características da anarquia internacional, onde a maioria das situações reproduziria os *pay-offs* do referido jogo.

O segundo debate diz respeito à questão, mais explorada por este trabalho, da cooperação internacional. Conforme explicado anteriormente, ambas as escolas reconhecem o fenômeno da cooperação, mas neo-realistas a consideram mais difícil de obter e manter, além de ela ser dependente do poder estatal.

O terceiro debate gira em torno dos ganhos relativos (*relative gains*) *vis-à-vis* dos ganhos absolutos (*absolute gains*). Neo-realistas enfatizam os ganhos relativos no estabelecimento das políticas dos Estados, enquanto institucionalistas dão relevo à questão dos ganhos absolutos derivados da cooperação internacional, por vezes também definidos como ganhos conjuntos (*joint gains*). Neo-realistas argumentam que institucionalistas não conferem o devido peso aos ganhos relativos, ao enfatizarem ganhos absolutos; que o objetivo primordial dos Estados é impedir que os demais aumentem suas capacidades tangíveis; e, finalmente, que, por essa última razão, a cooperação entre os Estados é passível desse elemento inibidor. Ademais, para neo-realistas existe uma terceira variável na equação da cooperação entre os Estados no tocante às instituições internacionais, a qual seria interesses comuns, ocasionando o que neo-realistas classificam de *spuriousness* na correlação (*correlation spurious*). Alguns institucionalistas atentam para o fato de que a questão dos ganhos relativos pode ser exposta em termos de *trade-offs* entre ganhos absolutos de curto e longo prazo. A tendência mais recente de alguns institucionalistas seria admitir que eles tendem a desconsiderar os ganhos relativos em algumas condições. Nesse caso, seria necessário especificar quais as condições e analisar o comportamento dos Estados para cada caso.

O quarto debate focaliza a questão da prioridade estatal. As duas escolas concordam que o bem-estar econômico e as questões de segurança são fundamentais para os Estados. Não obstante, a escola neo-realista e a tradição realista em geral tendem a conceder maior importância específica para os aspectos de segurança.[33] Contrariamente ao que muitos estudiosos brasileiros das relações internacionais costumam argumentar, o estudo dos temas de segurança não caiu em desuso, fosse por modismo acadêmico, fosse porque o campo econômico houvesse adquirido preponderância nas questões de política internacional. Na

realidade, neo-realistas continuam estudando questões de segurança e, até hoje, as explicações neo-realistas nesse campo se têm constituído nas mais propriamente comprováveis para esse campo de estudos. A teoria institucionalista iniciou seus primeiros passos acadêmicos pelo estudo das instituições econômicas, na tentativa de estabelecer-se e de difundir-se como teoria de ciências sociais. Nesse sentido, institucionalistas vêm ampliando seu escopo de ação, através de estudos de outros campos, como o ambiental, o das instituições européias e, finalmente, o regime de segurança. Nesse sentido, desenvolvimentos futuros, tanto no âmbito da União Européia, quanto no campo da sobrevivência da OTAN, constituir-se-ão em elementos fundamentais da dupla dialética das relações internacionais, na medida em que confrontarão pressupostos de ambas as teorias, comprovando alguns de seus axiomas e questionando outros.

O quinto debate centra-se na questão das intenções *vis-à-vis* das capacidades. Como foi explicado anteriormente, para neo-realistas poder e autoridade seriam uma expressão das capacidades de um Estado. Conseqüentemente, os Estados agiriam com base em diagnósticos do poder dos demais. Institucionalistas, por outro lado, enfatizam interesses e, em última instância, intenções. A base do argumento institucionalista reside na observação do comportamento empírico dos Estados, que tendem a se preocupar mais com ganhos relativos com relação aos Estados "inimigos". Essa preocupação tende a se reduzir com relação aos "aliados". Nesse contexto, percepções das intenções de outros Estados e imagem são conceitos a serem considerados do ponto de vista institucionalista na observação do comportamento estatal.

O sexto debate diz respeito aos regimes propriamente ditos. Ambas as escolas reconhecem a existência da rede de regimes e instituições surgidos no cenário internacional depois de 1945. Elas diferem na concepção do significado desses arranjos institucionais. Nesse contexto, neo-realistas contestam a assertiva institucionalista de que tais arranjos são capazes de mitigar as conseqüências e efeitos da anarquia internacional.

Finalmente, cabe enfatizar os pontos que não estão em debate. Institucionalistas e neo-realistas compartilham alguns axiomas sobre a realidade internacional e a função da teoria em ciências sociais. Ambos acreditam na importância da observação de padrões de comportamento; na necessidade de testar teorias; na relevância central dos Estados no cenário internacional; e no fato de os Estados interagirem em um sistema descentralizado. Portanto, o debate não gira em torno de técnicas de políticas dos Estados ou de considerações de moralidade no comportamento estatal, se os Estados seriam ou não os principais atores do sistema ou ainda se a questão principal giraria em torno do

debate conflito *versus* cooperação. Conforme dito anteriormente, conflito e cooperação são elementos intrínsecos da realidade internacional e ambos podem ser estudados ao mesmo tempo, fato aceito por ambas as escolas.

III – Subsídios para a elaboração de uma "Visão do Sul"

Expostos alguns dos aspectos da dupla dialética, resta indagar em que medida ela interessa a diplomatas, *policy-makers* e *scholars* brasileiros. Ao se considerar esse aspecto da questão, fatalmente entra-se no pantanoso ambiente de uma dialética essencialmente brasileira: o embate entre diplomacia e academia. Surpreendentemente, embora menos evidente hoje em dia do que há algumas décadas, a velha imagem da Torre de Marfim (*Ivory Tower*) de *scholars*, em contraposição à caixa preta do processo decisório em coisas do Estado, ainda constitui uma realidade no Brasil que dificilmente pode ser descartada. Não obstante, a dupla dialética exposta nas partes precedentes interessa a ambos os campos na medida em que os dois estão interessados em repensar a inserção do Brasil. E repensar essa inserção implica em abordar aspectos abstratos, teóricos e práticos da realidade internacional e do papel que pode ser desempenhado pelo país.

A construção de uma "Visão do Sul" depende, essencialmente, tanto de diagnósticos da realidade internacional, quanto de uma percepção precisa do Brasil e de sua contextualização. Em outros termos, seria necessário estabelecer-se os parâmetros nos quais o Brasil poderia funcionar, bem como as potencialidades fornecidas pelo meio ambiente identificado. Quais seriam, portanto, os diagnósticos atuais nos meios diplomático e acadêmico brasileiros? Quais as percepções que as pessoas que se preocupam com a inserção brasileira têm do Brasil? Finalmente, em que medida o debate da dupla dialética pode auxiliar uma compreensão diversa da percepção dominante sobre as possibilidades e constrangimentos enfrentados pelo país na sua tentativa de ter voz ativa no cenário internacional?

Pode-se dizer, *grosso modo*, que há dois diagnósticos correntes sobre a realidade internacional dominantes no Brasil, não necessariamente excludentes, ambos de forte inspiração realista. O primeiro, proveniente dos meios propriamente diplomáticos, caracteriza o período atual como sendo de "transição" entre duas ordens internacionais, com um momento de, ou uma tendência à, "unipolaridade coletiva", o qual teria sobressaído no período da Guerra do Golfo. [34] O segundo diagnóstico, centra-se na percepção de que o cenário

internacional passa por um período de "polaridades indefinidas", tendendo para a multipolaridade no campo econômico. Esta última concepção da realidade internacional, ademais, identifica duas tendências atuando na cena mundial: a da globalização e a da fragmentação. Essa vertente observa, ainda, que a América Latina e, por conseguinte, o Brasil seriam menos importantes para o mundo e que o mundo seria cada vez mais importante para eles. [35]

Talvez em razão da forte inspiração realista, ambas as concepções tendam a minimizar a importância do arcabouço institucional que se desenvolveu no mundo pós-1945, como se o mesmo fosse inexistente ou talvez pouco importante. [36] Não obstante, constitui posição da autora deste trabalho a de que a rede institucional que se desenvolveu e se tem reforçado deve ser levada em consideração se o objetivo da reflexão sobre o cenário internacional se constitui na busca de espaços de atuação para o Brasil. Na medida em que o Brasil, do ponto de vista essencialmente realista, não possui excedente de poder, as regras e normas das instituições de que o Brasil faz parte tornam-se quase essenciais na defesa do interesse nacional. Ademais, a perda de autonomia relativa imposta por esses regimes, organismos e convenções poderia eventualmente ser contrabalançada pela possibilidade de influenciar as regras de comportamento em favor daqueles que dificilmente de outra forma poderiam vir a ter alguma voz no encaminhamento dos temas mundiais. Essas regras, além disso, poderiam ser invocadas, inclusive, contra os mais fortes, trazendo para os diferentes foros impasses de cooperação que em termos acadêmicos seriam no mínimo interessantes, testando, caso a caso, os preceitos da teoria institucionalista, desmascarando relações de poder da perspectiva realista e, finalmente, introduzindo extrema riqueza na dupla dialética das relações internacionais.

A partir do reconhecimento mínimo da existência dessa rede institucional, que afinal nenhum curioso das relações internacionais pode ignorar, caberia indagar que tipo de percepção têm especialistas brasileiros de seu próprio país e de suas potencialidades. Muitos *scholars*, como Celso Lafer, identificam o Brasil como potência média, isto é, nem desenvolvido, nem subdesenvolvido. Outros, como Ronaldo Sardemberg, apontam para uma vocação universalista, já tradicionalmente estabelecida nos diversos foros internacionais por meio de uma atuação participativa, de um respeito pelas normas do direito internacional e por uma postura pacífica na condução dos assuntos de interesse do país. Nesse contexto, alguns especialistas atentam para o fato de o PNB brasileiro inserir o Brasil entre as dez potências mundiais, em uma espécie de G-10 renovado, embora reconheçam que a disparidade social e regional leve o Brasil para a companhia de países em desenvolvimento. Esse último dado constitui elemento

complicador no diagnóstico das possibilidades da cooperação internacional para uma potência média, bem como na elaboração de uma medida mais precisa da influência do Brasil nos diversos cenários institucionais em que opera. Entretanto, ao contrário do que se poderia vir a imaginar, esse constitui fator de estímulo à pesquisa para *scholars*, e a trabalhar criativamente *position papers* para *policy-makers* e também, sem sombra de dúvida, elemento que aumenta a margem de manobra do país nos foros internacionais.

Mencionada a complexidade do papel desempenhado por uma potência média na cena internacional, bem como de sua característica estrutural – a *ausência de excedente de poder – chega-se à questão da importância da dupla* dialética para o Brasil. Cabe enfatizar que não se trata simplesmente de aguardar a evolução institucional da União Européia, nem de se estudar futuros desenvolvimentos da OTAN na nova ordem mundial, mas de se procurar conhecer profundamente os mecanismos da cooperação internacional aplicados a uma potência média com a vocação universalista que o Brasil possui. Em outras palavras, a maximização do aproveitamento dos *inputs* da teoria institucionalista, sem que se perca a perspectiva da teoria neo-realista, funcionaria como solução de compromisso para aproveitar-se "o melhor de dois mundos" com a finalidade de beneficiar os objetivos básicos do Estado brasileiro. Nesse contexto, procurar-se-á abordar sucintamente alguns dos tabuleiros em que o Brasil opera com sugestões de aprofundamento de pesquisa e aprimoramento da atuação diplomática brasileira.

Em termos de tabuleiro econômico, a teoria institucionalista comprovou, em certa medida, que a cooperação acontece mesmo na ausência de uma potência hegemônica. O Brasil faz parte de verdadeira pletora de instituições econômicas e o estudo do comportamento de uma potência média nesse campo poderia em muito contribuir para o aprimoramento do jogo da cooperação internacional.[37] No caso do Mercosul, interessaria estudar aspectos institucionais que levam essa união aduaneira do tipo BENELUX a garantir a democracia na região, como aconteceu recentemente com relação ao Paraguai. Outro aspecto seria a influência da projetada ALCA e, por conseguinte, a presença de uma potência hegemônica nos jogos cooperativos regionais e de seus efeitos no arcabouço institucional do Mercosul. Ainda outra questão seria a comprovação do aumento qualitativo do poder de barganha do Brasil com o Mercosul. No caso específico de outras instituições econômicas, como GATT/OMC, UNCTAD e as instituições de Bretton Woods, caberia estudar as possibilidades de *cross-linkages*, de forma a poder-se obter uma maximização dos benefícios no campo econômico. Há que se ressaltar, porém, que no âmbito dessas últimas institui-

ções, jogos simétricos, como o Dilema do Prisioneiro e o *Assurance Game*, ou mesmo o *Chicken* e o *Deadlock*, não reproduzem exatamente o caráter do jogo cooperação-conflito que ocorre em seu interior em razão, especificamente, do montante de capacidades tangíveis e intangíveis dos jogadores, o que não está previsto em tais jogos. Estudos mais acurados, enfatizando o comportamento do Brasil, poderiam introduzir aspectos da diplomacia coercitiva em determinados temas, ou de hegemonias momentâneas e *issue-oriented*.

No tabuleiro ambiental, extenso estudo em termos das novas instituições ambientais, até certo ponto, vieram a comprovar as previsões da teoria institucionalista. Não obstante, no caso específico do Brasil, a referida teoria não explica o longo processo de introdução do tema do desenvolvimento, fato até certo ponto não abordado pela teoria institucionalista, a qual não prevê, ou não explica, o intricado jogo de negociações diplomáticas que ocorreu entre 1972 e 1992.[38] Teorias de barganha, diplomacia coercitiva, *cross-linkages*, técnicas de negociação foram responsáveis pela evolução conceitual da temática ambiental, informadas essencialmente por políticas governamentais e capacidade de liderança nos foros ambientais. Além disso, surge a questão da *compliance*, adequadamente apontada por Keohane, e às vezes referida no Brasil pelo conceito de disjunção entre o discurso e a prática. Entretanto, cabe lembrar que *compliance* é um fator que não está necessariamente ligado ao nível de desenvolvimento dos países, mas ao seu comprometimento institucional interno às práticas acordadas internacionamente em determinado regime, bem como ao nível de cobrança internacional e doméstica por parte da mídia e de ONGs.

O tabuleiro estratégico constitui, até certo ponto, o último baluarte da teoria neo-realista e campo essencial de teste dos preceitos institucionalistas.[39] Também esse campo encontra-se em transformação em razão da *débâcle* da URSS. Efetivamente, a perda de poder relativo da Rússia a tem levado cada vez mais a defrontar-se com os dilemas de uma potência média, ainda que detentora de capacidade nuclear. [40] Nesse contexto, há que se ressaltar o fato, quase indiscutível nos meios acadêmicos norte-americanos, da inevitável decadência do arsenal nuclear russo e das possibilidades, cada vez maiores, de *nuclear smuggling*. Essa transformação essencial da configuração de forças estratégicas demanda uma intensa e profunda revisão da postura brasileira nas questões de segurança, bem como de posições de princípio defendidas no período da Guerra Fria, as quais não mais se conformam com a realidade internacional. Inserida nesse contexto está a Tese de Congelamento do Poder Mundial do Embaixador Araújo Castro, bastante útil no sentido de desmascarar relações de poder até o

momento em que a Índia, em 1974, explodiu seu primeiro artefato nuclear. Cabe esclarecer ainda que a posição defendida aqui deriva da crença de que a melhor maneira de se ter voz ativa no tabuleiro estratégico é através da garantia de uma atuação participativa que assegure a antecipação das tendências dominantes dos novos tempos e a possibilidade de invocar-se a letra dos acordos desmascarando políticas de poder. Nesse sentido, o campo estratégico surge para o Brasil como área de estudo e atuação rica, através de uma síntese dos conhecimentos proporcionados tanto por neo-realistas quanto por institucionalistas.

De todo modo, a inclusão do Brasil na análise institucionalista introduz um problema básico que não pode ser descartado: a questão do poder relativo de um país que é potência média. Nos foros com muitos jogadores, jogos como o Dilema do Prisioneiro perdem em grande medida o sentido e novas variáveis começam a ter peso, tais como capacidade tangível, poder de coerção, eficiência diplomática, *quid pro quo* e capacidade de liderança. O debate da dupla dialética interessa na medida em que proporciona uma análise mais acurada da realidade internacional, de suas possibilidades e constrangimentos, com o objetivo de traçar-se uma linha de atuação para o Brasil que seja compatível com as "janelas de oportunidade" (*windows of opportunity*) oferecidas pelo cenário internacional em fase de acomodação para a elaboração de políticas de médio e longo prazos que tenham por finalidade, em última instância, melhor explorar as possibilidades da cooperação internacional em benefício do país. Nesse sentido, um melhor conhecimento da teoria institucionalista e das possibilidades abertas para a atuação por meio de capacidades intangíveis, do aprimoramento do *soft power*, do *quid pro quo* diplomático e da construção de uma imagem de credibilidade internacional, possibilitariam ao Brasil, ao menos em tese, uma inserção mais racional por meio da síntese da dialética brasileira entre academia e diplomacia e, por conseguinte, de uma maior profissionalização dos elementos representativos de sua imagem externa.

Setembro de 1996

Notas

1 Por questões de precisão terminológica usar-se-á no presente trabalho a designação teoria institucionalista para a vertente teórica que vem ganhando corpo bem como adeptos desde 1986 nos EUA, mas que, ao longo de sua curta existência, recebeu denominações diversas tais como *Neoliberalism, Liberal-institutionalism* e *Institutionalism*. As obras fundadoras, por assim dizer, da referida vertente consti-

tuem-se: Robert O. Keohane, *Neorealism and Its Critics*, N.York, Columbia University Press, 1986 e Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press, 1989. A mais recente tentativa de estruturação do debate neo-realismo/institucionalismo se encontra no livro: David A. Baldwin (ed.); *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*, Nova York, Columbia University Press, 1993.

2 Para uma boa compilação sobre *regimes internacionais* com reproduções dos principais textos sobre o tema ver: Stephen D. Krasner (ed), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press 1983. Uma boa definição de regimes foi feita no *Oxford Companion to Politics of the World* (N.York, Oxford University Press, 1993, pp. 778): "conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de processo decisório implícitos ou explícitos aplicáveis a áreas específicas de relações internacionais."

3 Ver Joseph S. Nye, Jr., "Arms Control After the Cold War" in *Foreign Affairs*, vol. 68, n° 5, winter 1989.

4 O termo preciso seria "conflict management"; ver Keohane, Nye & Hoffmann (eds.), *After the Cold War*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, pp. 5.

5 Elaborei estudo sobre a tradição Hobbesiana das relações internacionais associando-a à escola realista, numa aplicação da teoria racionalista em artigo de minha autoria: "Ecologia e Ordem Internacional: uma discussão sobre os paradigmas de análise" in *Contexto Internacional*, n°12, jul/dez 1990.

6 Ver Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, 5ª ed., Nova York, Alfred A. Knopf, 1973.

7 Para um estudo do neo-realismo, que se utiliza da denominação de Estruturalismo, ver Barry Buzan, Charles Jones & Richard Little, *The Logic of Anarchy*, Nova York, Columbia University Press, 1993.

8 Kenneth Waltz; *Theory of International Politics*, Nova York, McGraw-Hill, 1979. A questão da estabilidade do sistema e da polaridade voltou a ser debatida com o fim da Guerra Fria e Waltz tem uma explicação que se contrapõe ao Capítulo VIII da obra citada: "The Emerging Structure of International Politics" in *International Security*, vol 18, n° 2 (fall 1993) pp. 44-79.

9 Barry Buzan, *People States and Fear*, 2ª ed., Boulder, Lynne Rienner, 1991, e Robert Jervis , "Cooperation Under the Security Dilemma" in *World Politics*, vol 30, n° 2, 1978.

10 Kenneth Waltz, *Man, the State and War*, Nova York, Columbia University Press, 1959, p. 168.

11 Kenneth Waltz, "The Anarchic Structure of World Politics" in Robert Art & Robert Jervis (eds.), *International Politics*, 3ª ed., Nova York, Harper Collins, 1992, pp. 25-26.

12 Além de Waltz (*op.cit.*), Stephen Waltz também se tem dedicado ao estudo das alianças, especialmente em seu livro *The Origin of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

13 Joseph Grieco, atualmente, tem-se dedicado à problemática dos limites da coopera-

ção em vários de seus estudos. Dentre eles o mais difundido constitui: "Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, n° 42, autum 1988.

14 Kenneth Waltz, *Theory of International...*, *op.cit.* p.105.

15 *Idem, ibidem.*, p104.

16 Estes termos são utilizados por Jack Snyder em seu livro *Myths of Empire*, Ithaca, Cornell University Press, 1991.

17 Ver Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, vol 30, n° 2, 1978, e Stephen Van Evera; "Primed for Peace: Europe after the Cold War", *International Security*, vol 15, n° 3, winter 1990/91.

18 Ver Stephen Waltz, *op. cit.*

19 Ver Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*; Baltimore, Johns Hopkins Press, 1962. Os trabalhos de Kissinger incluem-se nessa categoria. Ver, igualmente, os trabalhos mais recente de Fareed Zakaria, "Realism and Domestic Politics: a review essay", *International Security*, vol 17, n° 1, summer 1992.

20 Os trabalhos de Robert Gilpin (*War and Change in World Politics* e *The Political Economy of International Relations*) são representativos dessa vertente, assim como o tão difundido no Brasil Paul Kennedy (*The Rise and Fall of the Great Powers*). Para uma explicação resumida da teoria ver Manus Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989.

21 Nessa vertente os trabalhos de Rosencrance são os mais representativos.

22 Para essa vertente, também conhecida como Idealismo pela escola racionalista inglesa e igualmente nos trabalhos de Carr, ver meu trabalho de aplicação da escola racionalista à questão ambiental. Hoje em dia, a vertente propriamente Kantiana deu origem à chamada Teoria da Paz Democrática. Têm-se bom apanhado da referida teoria na coletânea: Michael Brown, Sean M. Lynn-Jones & Steven E. Miller (eds.), *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, The MIT Press, 1996.

23 Para uma boa compilacão sobre a teoria ver Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*; Ithaca, Cornell University Press, 1983.

24 Uma boa definição de regimes encontra-se no *Oxford Companion to the Politics of the World*, Oxford University Press, 1992, p 778: "conjunto de princípios, normas, regras ou procedimentos decisórios explícitos ou implícitos aplicáveis a áreas específicas de relações internacionais". No livro de Krasner, por vezes faz-se referência à vertente grotiana da escola racionalista como precursora do que se chamou de neo-liberalismo, mais tarde Institucionalismo. Conforme dito anteriormente, um dos livros fundadores da teoria institucionalista foi *Neo-realism and its Critics, op.cit.*

25 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*; Boulder, Westview Press, 1989, p. 3.

26 Esse é o ponto no qual a teoria institucionalista mais se assemelha à vertente grotiana da escola racionalista inglesa.

27 Para a problemática da ação coletiva ver: Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* Cambridge: Harvard University Press, 1971, e também Thomas C.

Schelling, *The Strategy of the Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.

28 Este jogo também é conhecido como *Stag Hunt.*

29 Robert Axelrod & Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions" in David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate... op. cit.*, p. 85.

30 Robert O. Keohane, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 83-84. Este livro foi concebido como resposta acadêmica ao livro de Gilpin: *The Political Economy of International Relations.*

31 Joseph Grieco, *op.cit.*

32 Celeste A Wallander e Robert O. Keohane, *An Institutional Approach to Alliance Theory*, Cambridge, Harvard University, Working Paper n° 95-2, 1995 (mimeo).

33 A exceção a ser feita é a teoria da estabilidade hegemônica.

34 Ver: MRE, *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, Brasília, FUNAG/IPRI, 1994 e também Georges Lamazière; "A Nova Ordem Mundial", *Política Externa*, vol. 4 n° 4, 1996. Há que notar, no entanto, que a caracterização de unipolaridade deve ser amenizada, dado o papel exercido pelas instituições internacionais no episódio da Guerra do Golfo, bem como no caso das sanções econômicas contra o Iraque. Existe uma tendência de os defensores da Teoria Institucionalista se voltarem para o estudo desse caso específico.

35 Ver, nesse sentido, os últimos trabalhos escritos em conjunto ou individualmente, de Celso Lafer e Gelson Fonseca Júnior. Há que ressaltar, porém, que o conceito de *fragmentação* de Celso Lafer constitui-se numa imprecisão do ponto de vista realista, na medida em que, para o Realismo, a cena internacional é fragmentada por natureza, pois está dividida em Estados soberanos. O conceito mais apropriado seria o de *desagregação estatal.*

36 Esse fato chega até a surpreender nos casos de Celso Lafer e de Gelson Fonseca Júnior porque, apesar de individualmente haverem difundido no Brasil os preceitos da escola racionalista inglesa, não se aprofundaram na questão das conseqüências da cooperação internacional decorrentes da *vertente grociana*, restringindo-se tão simplesmente a constatar que à falta de excedente de poder na cena internacional, o Brasil deveria ater-se aos preceitos e possibilidades abertos pela referida perspectiva.

37 Ver Paulo Roberto de Almeida, "A economia da política externa: a ordem internacional e o progresso da Nação", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 39 (1): 110-119, 1996.

38 Ver a esse respeito, minha tese de mestrado defendida na PUC-Rio: *O Brasil e a questão ambiental: um estudo de política externa brasileira*, Rio de Janeiro, PUC-Rio, 1991.

39 Cabe esclarecer que a pesquisa corrente no campo institucionalista testou seus preceitos teóricos no âmbito das instituições econômicas internacionais e nas instituições ambientais restando apenas o campo de pesquisa e debate do tabuleiro estratégico ou o regime de segurança. Em termos de pesquisa de " ciências sociais" o método mais adequado de testar-se uma nova teoria se daria pelo confronto com uma base teórica mais sólida na tentativa de explicação da realidade. Em outras

palavras, tentar testar suas proposições em circunstâncias nas quais elas têm menor probabilidade de serem comprovadas e nas quais proposições comparáveis, mas divergentes, provenientes de outras correntes teóricas podem mais facilmente ser validadas. Nesse sentido, o *hard-case* da teoria institucionalista seria confrontá-la com o neo-realismo em temas de segurança internacional. Para as questões de método ver Gary King, Robert O. Keohane e Sidney Verba; *Designing Social Inquiry*, Princeton: Princeton University Press, 1994.

40 Abordei a questão na resenha do livro de Celeste Walander, *The Sources of Russian Policy after the Cold War*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1996, a ser publicada na revista *Contexto Internacional*, vol. 18, nº 2, julho/dezembro de 1996.

Resumo

O trabalho acadêmico pode ser definido pelo eterno desafio imposto pela realidade prática às idéias e pressupostos teóricos construídos para explicar essa mesma realidade. Em relações internacionais esse processo se aplica atualmente em uma dupla dialética: entre convenção teórica e realidade prática e também no embate entre o reforço de concepções dominantes e a análise crítica dos pressupostos existentes. O presente trabalho tem por objetivo explorar os pontos de tensão dessa dupla dialética por meio da sistematização do debate teórico corrente e do avanço de sugestões para a aplicação das referidas teorias ao caso brasileiro.

Abstract

The academic work can be defined by the challenge imposed by practical reality to the theoretical ideas built to explain reality itself. In the case of International Relations theory this process applies through a double dialectics: between theoretical convention and practical reality as well as in the clash between the reinforcement of current conceptions and critical analysis of dominant pressupositions. This paper addresses the tensions of this double dialectics, through the sistematization of the current theoretical debate and by forwarding suggestions to its application to the Brazilian case.

Palavras-chave: Teorias de relações internacionais: realismo, institucionalismo. Brasil: política exterior.

Key-words: International relations theories: realism, institutionalism. Brazil: Foreign Policy.

Cultura, democracia e direitos humanos: bases para um projeto inter-regional

CELSO LAFER*

I

No estudo das relações internacionais, é válido distinguir, para efeitos de análise, três campos:

(i) O *campo estratégico-militar* que diz respeito ao problema da paz e da guerra. Este campo tem como foco a situação-limite da sobrevivência de um Estado como uma unidade independente. Por isso mesmo tende a promover a qualificação dos demais protagonistas da vida internacional basicamente como aliados, protetores ou inimigos;

(ii) O *campo das relações econômicas* que articula o que um país representa ou pode representar para outro como mercado em seu sentido mais amplo. Daí a ênfase que se atribui, neste campo, à noção de interesse econômico.

(iii) Finalmente, cabe mencionar o *campo dos valores*, que alude às afinidades e discrepâncias quanto à forma de conceber a vida em sociedade.

No estudo desses três campos é possível dizer, para recorrer à "lição dos clássicos", que a tradição que remonta a Maquiavel e a Hobbes – a do realismo do poder – que vê como nota identificadora da vida internacional a anarquia do

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (2): 97-106 [1996].

*** Professor da Universidade de São Paulo.**

"estado de natureza" da guerra de todos contra todos, é a mais usualmente empregada para compreender a dinâmica do campo estratégico-militar. Este campo é assim normalmente entendido como o da "política do poder" e da "razão do estado"; a lei fundamental que o rege é a da sobrevivência; suas regras de conduta são a prudência, o expediente e a força. Tem, por isso mesmo, como personagens emblemáticos, o soldado e o diplomata, expressões da soberania dos Estados e da dialética-dicotômica guerra/paz.

O campo das relações econômicas, para continuar com a "lição dos clássicos", ajustar-se-ia melhor à tradição grociana, que vê na sociedade internacional um potencial de sociabilidade e de solidariedade que torna possível conceber a política internacional como um jogo que não é, inapelavelmente, de soma-zero. Para isso contribuiria o que Montesquieu denominou o *doux commerce* como fator que, ao promover a prosperidade das nações através da interdependência, reduz o ímpeto da "política do poder" nas relações internacionais amainando, concomitantemente, o efeito dos preconceitos destrutivos em relação ao Outro, que encontram solo fértil no isolamento. Para a tradição grociana, na vida internacional existe confronto, mas existe também cooperação. Por isso a sociedade internacional comporta a interação organizada – e não anárquica – entre Estados e sociedades nacionais, num abrangente processo baseado na racionalidade e na funcionalidade da reciprocidade de interesses. Decorre desta premissa o papel positivo que podem desempenhar o sistema jurídico do Direito Internacional Público, as organizações internacionais, a cooperação intergovernamental e a valorização do transnacionalismo dos atores não-governamentais .

Foram, no século XIX, expressões premonitórias do horizonte potencial desta visão a Comissão Internacional de Supervisão da Navegação do Danúbio e a União Postal Universal.

O foco de tradição grociana, hoje, no estudo do campo das relações econômicas, sublinha a importância da Organização Mundial do Comércio, de processos como o da construção da União Européia, de mecanismos de integração econômica como o Mercosul, enquanto expressões do construtivo e criativo funcionalismo da interdependência e da reciprocidade dos interesses no qual se fundamenta.

O campo dos valores, por sua vez, numa perspectiva internacional, enquadra-se com maior propriedade na tradição kantiana. O paradigma da tradição kantiana vai além da visão grociana na identificação das características da sociedade internacional, pois a considera mais abrangente do que a soma e o jogo dos interesses de suas partes. É cosmopolita e rege-se por uma "razão

abrangente" que comportaria a realização do ponto de vista da humanidade e o princípio de que todo e cada ser humano é um fim em si mesmo e não um meio a ser instrumentalizado pelos interesses de Outros. Na cena internacional contemporânea, no campo dos valores, a tradição kantiana detecta a inserção operativa de uma razão abrangente da humanidade através da inclusão, na agenda internacional, dos assim chamados temas globais. É o caso, por exemplo, do meio-ambiente e direitos humanos, que inauguraram, respectivamente, no Rio de Janeiro, em 1992, e em Viena, em 1993, a série das grandes conferências multilaterais da ONU pós-Guerra Fria, sobre temas globais.

A relação entre os três campos e as três tradições de análise, que podemos haurir da "lição dos clássicos", é uma relação de aproximação por afinidades eletivas, não de subsunção automática e inequívoca. A realidade internacional é ontologicamente complexa e pluralista, e os três campos são interdependentes e se influenciam reciprocamente. Por essa razão de natureza epistemológica, cada um dos três campos comporta, ao mesmo tempo, com maior ou menor ênfase, dependendo das circunstâncias e conjunturas, leituras maquiavélico-hobbesianas, grocianas e kantianas.

O campo estratégico-militar, por exemplo, tem componentes grocianos que se exprimem nos diversos regimes de controle e redução de armamentos e componentes kantianos na idéia, juridicamente consagrada desde o Pacto da Sociedade das Nações, de que a paz é um tema global, posto que a guerra ou ameaça de guerra no mundo contemporâneo transcende as partes envolvidas e afeta a todos.

O campo das relações econômicas está sempre sujeito aos ingredientes maquiavélico-hobbesianos do unilateralismo e da aplicação extraterritorial da lei nacional de Estados dotados de suficiente poder num determinado mercado para fazer valer a sua "razão de estado" econômica. Admite, em contrapartida, a preocupação kantiana com temas globais, como o da coerência do processo decisório da economia mundial, enquanto variável crítica da macrogovernança da vida internacional.

O campo dos valores pode ensejar, num sistema internacional heterogêneo, como o da bipolaridade, a confrontação ideológica. Esta, no auge da Guerra Fria, foi conduzida maquiavélico-hobbesianamente em termos de uma relação amigo/inimigo, à maneira de C. Schunitt, em torno das duas visões alternativas do mundo, das duas superpotências – EUA/URSS – concebidas como excludentes. Enseja, igualmente, uma leitura grociana, como é o caso, em matéria de direitos humanos, do direito humanitário – do *jus in bello* – na sua origem instigado pelos interesses comuns dos estados em disciplinar o uso da

força. Foi assim que, e com base na reciprocidade por identidade de direitos e obrigações, começou a ser regulamentado o tratamento a ser dado nos confrontos bélicos internacionais a civis e militares.

Em síntese, para recorrer a Kant, na linha de Hannah Arendt o juízo sobre a realidade internacional não é do tipo determinante que permite subsumir, sem maiores problemas, cada um dos três campos ao paradigma da análise com o qual tem maiores afinidades eletivas. É um juízo reflexivo que busca extrair das particularidades das situações e das conjunturas, a sua validade geral. Com efeito, precisamente porque os "universais" destas três tradições de análise são fugidios e não aplicáveis, sem mediação aos fatos concretos, a tarefa de um juízo reflexivo é a de descriminar qual é o alcance, o significado e a propriedade de uma leitura maquiavélico-hobbesiana, grociana ou kantiana da realidade internacional. É com base nesta linha de raciocínio que vou examinar as relações União Européia/Mercosul no campo dos valores, com ênfase na interdependência entre direitos humanos, democracia e paz, que vejo seguindo o ensinamento de Norberto Bobbio, como três momentos logicamente necessários para a configuração da esperança conjectural da "paz perpétua".

II

O sistema internacional que se configurou depois da Segunda Guerra Mundial teve, entre os seus ingredientes constitutivos, no campo dos valores, o impacto do mal ativo, associado à prepotência do poder tal como exercido pelos governantes dos regimes totalitários. A percepção de que isto representou uma ruptura inédita em relação à tradicional preocupação com o bom governo dos estados soberanos, instigou um alargamento e um aprofundamento da temática dos direitos humanos no plano internacional. Com efeito, a presença em larga escala dos refugiados, dos apátridas, dos deslocados no mundo; as realidades do genocídio e dos campos de concentração, viabilizaram uma "idéia-força": a de que o "direito a ter direitos", para falar como Hannah Arendt, só poderia começar a efetivar-se se o direito de todo o ser humano à hospitalidade universal, apontado por Kant no Projeto de Paz Perpétua, tivesse uma tutela internacional, homologadora do ponto de vista de uma razão abrangente da humanidade.

A Carta das Nações Unidas consagrou, assim, em vários artigos, com uma amplitude que não tinha o Pacto da Sociedade das Nações, uma leitura kantiana dos direitos humanos. Daí a criação, em 1946, da Comissão de Direitos Humanos e a sua fecunda elaboração legislativa, de que são expressão a *soft-law*

da Declaração Universal de 1948 e a *hard-law* dos Pactos de 1966: o de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Esta visão kantiana inseriu-se nas realidades de poder de um sistema internacional de polaridades definidas, assinalado, hierarquicamente, pela relação de conflito e cooperação entre as duas grandes super-potências – EUA/URSS. A bipolaridade EUA/URSS, durante a sua vigência, não teve poder suficiente para dar conta de toda a vida internacional e, nas brechas da polaridade Leste/Oeste, foi se articulando, com a emergência política do Terceiro Mundo, a polaridade Norte/Sul.

No campo dos valores, em matéria de direitos humanos, a conseqüência de um sistema internacional de polaridades definidas – Leste/Oeste, Norte/Sul – foi a seletividade. Esta seletividade, no trato do assunto, viu-se bastante impregnada de componentes maquiavélico-hobbesianos em função do que se poderia chamar, segundo Gramsci, a batalha ideológica em torno da organização hegemônica da cultura. Traduziu-se no privilegiamento, pelos Estados Unidos, dos direitos civis e políticos provenientes da herança liberal; na ênfase da argumentação da URSS em prol dos direitos econômicos e sociais, derivados do legado axiológico do socialismo, e no empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma identidade cultural própria, propondo direitos de titularidade coletiva como o direito ao desenvolvimento e o direito ao patrimônio comum da humanidade, em matéria de Fundos Oceânicos na Convenção sobre o Direito do Mar.

A impregnação kantiana da temática dos direitos humanos no plano internacional teve, no entanto, suficiente força para atenuar o ímpeto de seletividade maquiavélico-hobbesiana. A conseqüência, a meu ver, foi, neste segmento do campo dos valores, uma grociana "coexistência-pacífica", de conflito e cooperação, entre as visões privilegiadas pelas polaridades Leste/Oeste, Norte/Sul então vigentes.

A queda do muro de Berlim, tendo anunciado o fim da bipolaridade, pode ser qualificada como um evento-matriz, assinalador de uma nova dinâmica do funcionamento do sistema internacional. Esta dinâmica, na minha avaliação, caracteriza-se pela presença de polaridades indefinidas. Estas explicam, nos três campos, coligações de geometria e composição variável, modeladas pelo jogo de duas "forças profundas": as centrípetas da unificação e globalização, e as centrífugas da fragmentação.

As forças centrípetas instigam uma lógica da globalização que se articula em múltiplas instâncias – finanças, investimentos, comércio, informação, democracia, direitos humanos, segurança coletiva etc. As forças centrípetas

predominaram de maneira bastante avassaladora, na primeira etapa do pós-Guerra Fria – a que se estende da queda do Muro até a Guerra do Golfo. As forças centrífugas, derivadas do aflorar dos particularismos e das especificidades, fizeram sentir o ímpeto de sua presença, no segundo pós-Guerra Fria – etapa que se inicia com a decomposição da URSS e do edifício interestatal, estruturador do sistema soviético. As forças centrífugas comandam uma lógica de fragmentação. Esta atua ao mesmo tempo que a de globalização, por via de uma "dialética dos contrários", e está presente nos três campos analíticos: o estratégico-militar, o econômico e o de valores.

No campo dos valores, em matéria de direitos humanos, democracia e paz, a Conferência de Viena de 1993 é uma admirável expressão do melhor de uma "ilustrada" lógica de globalização. Consagrou, pelo consenso de 171 Estados, vivificado pela atuação da sociedade civil através da presença de organizações não-governamentais, uma leitura kantiana das formas de conceber a vida em sociedade. Superou a seletividade maquiavélico-hobbesiana e foi além da "coexistência pacífica" grociana, ao asseverar a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, nas suas múltiplas gerações, transcendendo, assim, através de uma razão abrangente da humanidade, a razão mais circunscrita dos interesses das polaridades Leste/Oeste, Norte/Sul, até então prevalecentes na matéria. Endossou a democracia como forma de governo mais favorável para a tutela dos direitos humanos. Registrou que a sua observância contribui para as relações amistosas e pacíficas entre as nações. Reconheceu, conseqüentemente, os direitos humanos como um tema global, ou seja, como um ingrediente positivo para a governabilidade do sistema mundial, legitimando e legalizando, desta maneira, em novos moldes, a preocupação internacional com a sua promoção e proteção e afastando a objeção de que o tema dos direitos humanos está no âmbito da competência soberana dos estados.

O consenso alcançado em Viena explicitou a hierarquia axiológica – sem a seletividade concreta dos interesses – inerente à interdependência dos direitos humanos no plano internacional. Este consenso kantiano, viabilizado politicamente por um sistema internacional de polaridades indefinidas é, no entanto, por obra da lógica da fragmentação, um consenso frágil. Ele exprime um respeitável "minimalismo ético", que Michael Walzer qualificaria como sendo o de uma *thin morality,* que requer uma dedicada obra de adensamento.

A realização deste consenso, através do seu adensamento axiológico, não é uma tarefa fácil. Enfrenta hoje, no plano universal, continuamente, em função da indefinição das polaridades na qual opera a lógica da fragmentação:

(i) os dilemas da seletividade das preocupações maquiavélico-hobbesianas, inerentes ao campo estratégico-militar; (ii) o peso do jogo dos grandes interesses que gravitam, ainda que grocianamente, no campo econômico e, (iii) no campo cultural, uma certa anarquia de significados". Esta deriva da sublevação dos particularismos, em especial os de cunho fundamentalista, intolerante e excludente, que diluem, com um componente da confrontação Norte/Sul, as aspirações de uma visão kantiana.

Esta é a razão pela qual um consenso kantiano, em torno da democracia e dos direitos humanos, tem melhores e maiores oportunidades de aprofundar-se, quando as afinidades existentes entre os Estados e as sociedades que os compõem permitem vislumbrar a *thick morality* do repertório compartilhado dos significados de culturas. O Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção de 1991 – tem o seu antecedente próximo na Declaração de Iguaçu de 30 de novembro de 1985 e nos múltiplos protocolos de cooperação, celebrados entre a Argentina e o Brasil, que dela derivaram e encontraram a sua moldura no Tratado de 1988. Este assinala a transformação, num novo patamar de convivência grociana, de fronteiras-separação em fronteiras-cooperação. Se um dos objetivos desta transformação, na segunda metade da década de 80, era a preocupação com o desenvolvimento econômico, os dois outros, igualmente importantes, foram: (i) no campo estratégico-militar, a redução do potencial de tensões entre os dois países através de *confidence building measures,* especialmente na área nuclear, e (ii) no campo dos valores, o auxilio mútuo, voltado para a consolidação da democracia e dos direitos humanos, depois do término de regimes militar-autoritários.

O Mercosul, que incorporou neste processo o Uruguai e o Paraguai, agregou aos temas da democracia, do desenvolvimento e da convivência pacífica regional, a preocupação com a modernização competitiva numa economia mundial pós-Guerra Fria que simultaneamente se globalizava e se regionalizava. Em síntese, o sentido estratégico do Mercosul é: (i) o de ser uma plataforma de inserção competitiva que busca, pela ação conjunta, sustentar a liberalização dos entraves aos fatores produtivos para dentro e para fora do espaço econômico comum que tem, inclusive pela própria natureza de sua escala econômica, a vocação de pólo aberto; (ii) o de se constituir, no campo dos valores, como um marco de referência democrática dos países que o integram, e (iii) o de assinalar, no campo estratégico-militar, uma presença pacífica na vida regional, com desdobramentos positivos no cenário internacional. Em poucas palavras, o Mercosul é uma forma de estar e de se inserir no mundo das polaridades indefinidas do pós-Guerra Fria.

Em que se apoia o relacionamento União Européia/ Mercosul, que adquiriu uma dimensão institucional relevante com o Acordo-quadro inter-regional da cooperação comercial e econômica, celebrado em Dezembro de 1995?

Este acordo não obedece, a não ser no sentido muito amplo de um interesse comum de paz no sistema internacional, às preocupações inerentes ao campo estratégico-militar. Estas, por exemplo, são um componente da motivação da União Européia, nos acordos e entendimentos que vem celebrando com os países do Leste Europeu e do Mediterrâneo.

O lastro básico do acordo é, como o próprio nome explicita, de natureza econômica. Cerca de 30% tanto das importações quanto das exportações do Mercosul que são no total, respectivamente, da ordem de USD62 bilhões, resultam do intercâmbio com a União Européia. Esta é, assim, um parceiro econômico de grande relevância para a região. Esta centralidade econômica, na perspectiva da União Européia, não é a mesma. Dilui-se diante da escala de intercâmbio comercial da Europa Comunitária, na qual o Mercosul representa cerca de 3% das importações e das exportações – situação que não exclui, evidentemente, a importância e o interesse grociano pelo *doux commerce* existente.

Se o componente estratégico-militar é modesto e o componente econômico, relevante, mas assimétrico, o componente no campo dos valores e da cultura, a sustentar o acordo entre as duas regiões, é muito significativo. Com efeito, os países do Mercosul são não apenas o resultado, com os descobrimentos, da expansão do universo econômico europeu, como também, e em grande medida, fruto da expansão do universo sócio-demográfico e cultural da Europa. Se esta característica da identidade não converte o Mercosul em parte integrante do Primeiro Mundo, uma vez que a região, pelas suas condições econômicas e sociais tem a condição do subdesenvolvimento, isto não quer dizer que não haja a comunidade de valores que tem a sua matriz na civilização ocidental. Daí um modelo ideal comum de conceber a vida em sociedade, que hoje significa privilegiar, na convivência coletiva, a democracia, os direitos humanos, o pluralismo, a liberdade de iniciativa, a busca de uma maior igualdade de oportunidades e, em matéria de política externa, um internacionalismo de vocação pacífica.

Em síntese, a base para a cooperação no campo dos valores entre a União Européia e o Mercosul reside no lastro de uma mesma matriz cultural. É ela que permite o adensamento axiológico de uma *thick morality,* para falar com Michael Walzer, em torno da democracia, dos direitos humanos e da paz. O

horizonte deste adensamento tem a sua *vis directiva* em formas compartilhadas, e não impostas, de conceber a maneira ideal de vida em sociedade. A importância da cooperação que nela se baseia explica-se porque as relações entre Estados e sociedades e seus agrupamentos grocianamente institucionalizados não são apenas comandadas pela força dos interesses de segurança ou de mercado, explicitados por leituras exclusivamente maquiavélico-hobbesianas ou grocianas da realidade internacional. Idéias, sentimentos e percepções axiológicas, sobretudo quando provenientes de um código cultural facilmente compreensível porque comum aos estados e sociedades, também influenciam as decisões da política externa. É por isso que se pode dizer que as relações UE/Mercosul combinam aspectos quantitativos e qualitativos. É nesta dimensão qualitativa, de identidades internacionais que se aproximam pela afinação de semelhanças que se coloca o espaço de cooperação entre a UE e o Mercosul em matéria de direitos humanos, democracia e paz.

Para concluir, cabe uma rápida indicação sobre como explorar este espaço, para uma leitura kantiana à luz do que foi exposto. Bobbio, na sua análise sobre a relação entre Direito e Sociedade, no mundo contemporâneo, chama a atenção para o fato que o Direito não é apenas um mecanismo de controle *stricto sensu*. É, também, um válido instrumento de direção. Em poucas palavras, isto quer dizer que o Direito não se circunscreve ao seu clássico papel de permitir ou proibir. Promove comportamentos, desestimulando condutas indesejáveis e estimulando condutas desejáveis. Assim, estímulos e desestímulos são tão ou mais relevantes quanto ordens e proibições na boa gestão da sociedade. Inspirado por esta reflexão de Bobbio, diria que, no caso dos direitos humanos e da democracia, no plano internacional, sem desconsiderar o impacto de dissuasão das condenações, inerente à sanção, o mais importante, para uma "visão de futuro" do adensamento axiológico, necessário para fortalecer uma visão kantiana, reside na técnica dos estímulos e desestímulos. Isto é especialmente válido nas relações UE/Mercosul. Com efeito, nos países do Mercosul, depois do término dos regimes militar-autoritários, parte expressiva dos problemas de direitos humanos não provém do arbítrio governamental deliberado, mas dos problemas sociais e do imperativo da mudança de mentalidade em sociedades que precisam consolidar, em meio a desigualdades, uma cidadania republicana. A resposta a este desafio será atendida de maneira mais eficaz por meio da cooperação para estimular e promover do que pelas sanções e recriminações do condenar.

Outubro de 1996

Resumo

O estudo das relações internacionais envolve três dimensões: a estratégico-militar, as relações econômicas e o campo dos valores. Sob esta perspectiva são analisados o sistema internacional no pós-guerra, o Mercosul e suas relações com a União Européia.

Abstract

Three dimensions are involved in the study of international relations: the strategic, the economic relationships and the domain of values. In this connection, this essay analyses the international system in the post-war period, the Mercosul nowadays and its relations with European Union.

Palavras-chave: Relações internacionais. Sistema internacional.
Key-words: International relations. International System.

América Latina: o regionalismo continental revisitado

LUIZ A. P. SOUTO MAIOR*

Para fins da análise que se segue, considera-se como regionalismo toda política tendente à criação de vínculos particulares entre os países latino-americanos, separadamente ou em associação com os demais Estados do continente. Focalizam-se, pois, duas versões do regionalismo continental – o pan-americanismo, que tenderia à formação de laços especiais entre todas as nações do Hemisfério Ocidental, e o latino-americanismo que, sem rejeitar frontalmente o primeiro, dá prioridade às relações entre os países da América Latina. Em ambos os casos, estaria implícito que as relações entre os países da região considerada – Hemisfério Ocidental ou América Latina – teriam um caráter particular, que as diferenciaria dos vínculos com outras nações e presumivelmente lhes daria certa precedência sobre estes.

Os dois regionalismos têm convivido no continente desde o primeiro quartel do século XIX, embora perseguindo objetivos que, por definição, não são coincidentes. Tal coexistência tem sido possibilitada – ou pelo menos consideravelmente facilitada – pela escassa operacionalidade alcançada por cada um deles. No plano institucional, o retrato de tal situação é dado, em seus aspectos mais abrangentes, pela OEA e pelo SELA, bem como, em certa medida, pelo Grupo do Rio. Mais topicamente, poder-se-iam mencionar também os diferentes projetos de integração econômica, igualmente marcados pelas duas tendências do regionalismo continental, mas onde a busca da eficiência tem feito prevalecer o sub-regionalismo. Este artigo procura fazer uma reflexão crítica sobre tal estado de coisas.

***

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (2): 107-124 [1996].

* Embaixador, Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Este artigo não reflete necessariamente a posição do governo brasileiro.

A idéia central do pan-americanismo, embora consideravelmente modificada ao longo do tempo, encontra seu embrião na famosa mensagem do Presidente dos Estados Unidos, James Monroe, ao Congresso do seu país, em 2 de dezembro de 1923. Nela, em síntese, o mandatário americano declarava o que hoje conhecemos como América Latina, zona de segurança do seu país. Toda tentativa das potências européias de recolonizar as nações da região ou de nelas implantar o seu sistema político seria considerada por Washington como "perigosa à nossa paz e segurança". Tratava-se, porém, de uma manifestação unilateral de política externa dos Estados Unidos. Era regional apenas no sentido de que a área contemplada incluía todo o continente e que, ao declarar a intervenção extracontinental na região uma ameaça à paz e à segurança dos Estados Unidos, criava um vínculo especial – embora assimétrico e não consentido – entre os países latinos do Hemisfério e a incipiente – mas regionalmente dominante – potência americana. Para os países latino-americanos ela teve o mérito circunstancial de reforçar a sua posição independentista frente à Europa continental, mas também abriu a porta às numerosas intervenções americanas nos países ao sul do rio Grande. Sem chegar a substituir o colonialismo europeu pelo de Washington, a doutrina de Monroe introduziu nas relações intracontinentais uma forma de paternalismo – mais ou menos opressivo conforme as circunstâncias do momento – que marcaria o movimento pan-americano através dos tempos.

A essa vertente monroísta do regionalismo americano veio contrapor-se, já em 1824, a proposta de Simón Bolívar de reunir no Panamá representantes dos países oriundos do desmoronamento do império espanhol no continente. Não se tratava então de uma iniciativa latino-americanista, no sentido em que a entenderíamos hoje, porquanto deliberadamente excluía o Brasil. Foi, porém, na forma como originalmente concebida por Bolívar, a primeira iniciativa política de alcance regional tendente a criar um contrapeso aos desígnios hegemônicos de Washington, implícitos na mensagem do Presidente Monroe. A idéia do Congresso do Panamá – tal como inicialmente proposta por Bolívar, embora não na forma que finalmente tomou – contém, pois, o embrião de uma idéia latino-americanista, da mesma forma que a mensagem do mandatário americano contém o do pan-americanismo.

As duas tendências iriam modificar-se ao longo do tempo, adaptando-se a novas circunstâncias históricas, mas suas características básicas, inclusive algumas de suas debilidades, já estavam presentes nas iniciativas do norte-americano e do venezuelano. A primeira deixava clara a disposição de Washington de assegurar a sua hegemonia no continente e de intervir em outros

países da região em nome de um bem comum unilateralmente definido. Estes dois aspectos – hegemonia e direito de intervenção – marcariam a política de Washington no continente e – na prática, embora não no discurso – a sua percepção do pan-americanismo. O unilateralismo e a conseqüente clareza de objetivos da iniciativa do Presidente Monroe eram seu grande mérito operacional. Essas mesmas características subtraíam-lhe, porém, legitimidade política e invalidavam-na como eventual fundamento de uma política a ser aceita por todas as nações da região. Em última análise, a diplomacia de Washington tratava de fechar as portas da América espanhola e lusitana à dominação da Europa continental, abrindo-as à norte-americana.

A iniciativa de Bolívar procurava opor-se a esta nova ameaça. Para tanto, cabia promover a união das repúblicas recém-independentes do continente, projeto que acreditava teria o apoio do Reino Unido, cujos interesses seriam prejudicados tanto por uma eventual recolonização européia quanto por uma dominação norte-americana[1]. Para Bolívar, o Brasil – monárquico, escravagista, ligado às realezas européias e impermeável à liderança bolivariana – deveria, entretanto, ficar de fora. A intervenção de Santander modificou o sentido original da proposta do venezuelano e levou a que Brasil e Estados Unidos fossem convidados para o congresso do Panamá. É uma situação que ilustra bem as diferenças de percepções estratégicas e a dificuldade na definição clara de objetivos comuns que marcariam a vertente latino-americanista do regionalismo americano.

***

No início deste artigo, definimos regionalismo como toda política tendente à formação de laços especiais entre os países de uma determinada área geográfica. É claro, porém, que a construção de tais vínculos só será politicamente legítima e estável na medida em que se baseie numa decisão comum livremente consentida. E tal decisão subentende a percepção coletiva de uma coerência básica de interesses e objetivos que tenderiam a ser favorecidos pela atuação coordenada dos participantes. No continente americano, dada a assimetria de poder e de graus de desenvolvimento econômico entre a América Latina e os Estados Unidos, tal coerência básica claramente inexiste. Isto não exclui a cooperação mutuamente vantajosa entre ambos para a consecução de objetivos limitados, mas cria problemas dificilmente superáveis para o estabelecimento de vínculos especiais de caráter mais abrangente. Na prática, tais vínculos tenderiam a criar, quase inevitavelmente, uma relação de clientelismo entre os

Estados mais débeis e o mais forte. Teoricamente, seria também concebível que um relacionamento tão assimétrico se encaminhasse para uma forma de assistencialismo esclarecido, tendente a promover o desenvolvimento das economias mais débeis, em benefício, a longo prazo, do conjunto da região. Trata-se, porém, de uma hipótese teórica. A complexidade do empreendimento, a oposição de interesses constituídos (tanto do lado mais forte quanto do mais fraco) e o fato de que, em última análise, tal orientação levaria à diluição do poder dentro da região tornam sua concretização praticamente inviável. A Aliança para o Progresso foi a única tentativa de pôr em prática um esquema pan-americano com aquelas características de assistencialismo esclarecido. Os percalços com que se defrontou e, finalmente, seu total malogro confirmam, entretanto, a escassa viabilidade política de iniciativas deste tipo.

É verdade que a gradual institucionalização do pan-americanismo – que se iniciou com a I Conferência Internacional Americana, em 1989-90, e atingiu seu ponto alto com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948 – veio dar-lhe legitimidade político-jurídica e um sentido formalmente regional. Historicamente, há, porém, um paradoxo no processo de institucionalização – e conseqüentemente de legitimação política – do pan-americanismo. Ele se desenvolveu paralelamente ao aumento da projeção internacional dos Estados Unidos, alcançando seu ápice no momento histórico em que estes assumiam a posição incontrastável de potência hegemônica mundial. Nas quatro décadas seguintes, o sistema pan-americano irá funcionar, já na forma em que o conhecemos durante a Guerra Fria. O multilateralismo formal do sistema vai, pois, contrastar com a assimetria interna de poder, que atingira grau superlativo. Compreensivelmente, uma estrutura jurídico-institucional igualitária, que implicitamente priorizava as relações entre os Estados americanos não bastou para neutralizar o fato de poder que era a presença de uma superpotência que atuava, dentro do sistema, em função de seus interesses mundiais e não regionais. A defasagem entre forma e substância tornou-se flagrante na medida em que, inevitavelmente, o pan-americanismo institucional passou a ser usado como meio de melhor assegurar a lealdade da América Latina à liderança norte-americana no confronto com a União Soviética. A insatisfação latino-americana com tal situação foi num *crescendo*, tomando eventualmente forma política ostensiva como com a Operação Pan-Americana (OPA), liderada pelo Brasil, no final da década de 1950. O protesto dos latinos contra a posição de "retaguarda incaracterística" a que tinham sido relegados e sua frustração com a prioridade dada por Washington à reconstrução da Europa relativamente aos interesses de desenvolvimento econômico do próprio continente são sintomáticos das contradições do pan-americanismo.

Hoje, com a sabedoria fácil da retrospecção, não é preciso muita argúcia para constatar que tanto a OPA quanto a Aliança para o Progresso, que se lhe seguiu, estavam fadadas ao insucesso. A primeira acreditava – ou por pragmatismo político fingia acreditar – que o sistema pan-americano era intrinsecamente válido, sendo suas falhas de funcionamento meramente circunstanciais e, portanto, passíveis de correção. Na verdade, o sistema sofre dos vícios de origem já assinalados – que são a falta de convergência dos interesses fundamentais dos países que o integram e a assimetria de poder entre eles – e só poderia "funcionar" na medida em que a América Latina aceitasse a posição de "retaguarda incaracterística" contra a qual se rebelava. A OPA era, pois, intrinsecamente contraditória. A Aliança para o Progresso, embora ostensivamente destinada a dar uma resposta positiva às aspirações latino-americanas, foi antes de tudo uma reação à vitória de Fidel Castro em Cuba. Foi a maneira mais construtiva encontrada por Washington de, numa política de longo prazo, tentar frustrar o vaticínio de Che Guevara de que os Andes seriam a Sierra Maestra da América Latina. Em outras palavras, era antes uma manobra estratégica na Guerra Fria do que uma vitória do pan-americanismo. E, como tal, também falhou por motivos que não cabe esmiuçar aqui.

***

Com o desmoronamento do império e, finalmente, do próprio Estado soviéticos, a América Latina cessou de ser objeto de disputa político-ideológica entre superpotências antagônicas para tornar-se alvo de competição econômica entre potências aliadas, porém rivais. A mudança do quadro internacional diminuiu as exigências de disciplina política antes feitas aos países latino-americanos. A nova situação é bem ilustrada pela posição maciçamente crítica assumida pela América Latina em relação ao embargo norte-americano contra Cuba e à lei Helms-Burton. Por outro lado, aumentou, porém, o empenho de Washington em assegurar a sua hegemonia comercial na região. Este é o sentido de sua insistência na formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que lhe daria acesso preferencial aos mercados latino-americanos, os quais tendem a mostrar muito maior dinamismo do que os dos países desenvolvidos. A posição norte-americana não parece dar margem a que, no eventual estabelecimento da ALCA, leve-se em conta quer o desnível de graus de desenvolvimento econômico entre a América Latina e os Estados Unidos, quer a maior margem preferencial de que estes se beneficiarão com a eliminação das barreiras tarifárias respectivas. Como quase tudo no sistema pan-americano, a

proposta de Washington toma uma roupagem de igualdade formal que mal disfarça a inevitável desigualdade *de facto*. E de novo o regionalismo hemisférico advogado por Washington se choca com uma forma – no caso algo qualificada – de regionalismo latino-americano, desta vez capitaneado pelo Brasil, que insiste em dar prioridade ao Mercosul, em torno do qual se formaria uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Dentro deste enfoque, o NAFTA não serviria de modelo para a ALCA. Esta resultaria da eventual aglutinação de esquemas sub-regionais de integração, que seriam os *building blocks* do grande projeto hemisférico, o qual não teria um modelo pré-estabelecido.

Em suma, apesar das mudanças de forma e substância por que passou através dos tempos, o pan-americanismo conserva-se inevitavelmente assimétrico, essencialmente viciado, como movimento regional, pela ausência de uma coerência fundamental de interesses e objetivos entre o participante mais poderoso e os mais débeis. Operacionalmente, sua eficácia vê-se limitada àquelas situações em que, topicamente, haja uma convergência de interesses de âmbito hemisférico ou àquelas em que a maioria se renda pragmaticamente à persuasão do mais forte. Mas, neste último caso, a eficácia seria mais do poder do que do sistema...

Na América Latina, a idéia de aglutinação política em torno de um ideário regional enfrenta percalços diferentes. Existem evidentes desigualdades de peso específico entre os países latino-americanos, mas nenhum deles pode considerar-se hegemônico na região. Inexiste, portanto, uma liderança incontrastável, embora alguns países tenham inevitavelmente maior projeção regional ou mesmo internacional do que outros. Tampouco tem-se manifestado até agora, entre os maiores, uma tal afinidade de percepções dos problemas regionais ou internacionais que os levasse a tentar, conjuntamente, liderar um movimento genuinamente latino-americanista.

Mas a razão pela qual a idéia latino-americanista só esporádica e limitadamente foi além do plano retórico não se encontra na relativa dispersão regional de poder ou na falta de liderança política, mas na ausência de uma convergência de percepções que servisse de base a um projeto aglutinador. Parece válido dizer que, vencida a fase de afirmação das respectivas independências, os países latino-americanos passaram a ter na construção da prosperidade nacional o seu principal objetivo. Pelo menos até meados deste século, entretanto, a aproximação com outros países da região não era vista sequer como um instrumento importante, ainda que complementar, para alcançá-lo. Na percepção de cada país latino-americano, a rota do progresso econômico passava ao largo dos vizinhos, rumo aos grandes centros econômicos mundiais.

É significativo, por exemplo, que, ainda hoje, os países andinos tendam a ver o acesso ao rio Amazonas, a que atribuem considerável importância, como uma "saída para o Atlântico" e, por via de consequência, um acesso aos mercados norte-americano e europeu. Em sentido inverso, qualquer estrada transandina é freqüentemente percebida pela opinião brasileira como uma "saída para o Pacífico" e um caminho para os prósperos mercados asiáticos. O fato de, em ambos os casos, tratar-se também, talvez principalmente, de uma vinculação com países vizinhos, tendia – e em boa medida ainda tende – a ficar relegado a segundo plano ou, simplesmente, esquecido.

Por si só, esta visão das relações econômicas internacionais tendeu a fomentar mais a dispersão do que a aglutinação dos países latino-americanos. Foi, entretanto, a análise das causas dessa situação de dependência em relação aos grandes centros da economia mundial, feita dominantemente pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que ofereceu o fator mais abrangente de aproximação latino-americana. As teorizações sobre a relação centro-periferia e o problema do desenvolvimento vieram oferecer aos países da região – pela primeira vez desde as batalhas políticas ligadas à afirmação da soberania – uma causa comum. Eles deixavam de autoperceber-se como peças individualmente atreladas aos grandes centros econômicos mundiais para se verem, conjuntamente, como objeto de um sistema internacional injusto, que cumpria modificar.

É verdade que, conceitualmente, a relação centro-periferia não estabelecia os fundamentos de uma aglutinação meramente regional, mas, sim, uma afinidade de interesses e objetivos entre os países em desenvolvimento em geral. A eles cabia buscar solidariamente a modificação de um sistema que levava a um desvio distributivo de riqueza – e conseqüentemente de poder – em favor das nações economicamente mais avançadas. Operacionalmente, era inevitável, porém, que a concertação de uma ação conjunta a nível mundial passasse pelo estágio da coordenação regional. Aquela análise das relações entre os países pobres e os grandes centros econômicos mundiais tinha, assim, claras implicações para o regionalismo continental. Em primeiro lugar, oferecia aos países latino-americanos uma causa comum a promover – a do desenvolvimento econômico, agora mais claramente conceituado e analisado em suas implicações externas. Além disso, o posicionamento político que logicamente derivava de tal análise tendia a criar uma clivagem entre os Estados Unidos, economia central, e os países ao sul do rio Grande, integrantes da periferia. Conceitualmente, o pan-americanismo, como critério abrangente de priorização das relações dos países latino-americanos com os Estados Unidos e, secunda-

riamente, com o Canadá, deixava de ter sentido. Em tese, os esquemas hemisféricos de cooperação deveriam passar a ser avaliados topicamente, em função de objetivos específicos, claramente definidos e acordados. Mas, por outro lado, a noção de América Latina, como definidora de um espaço de solidariedade, tornou-se uma impropriedade política e semântica: dentro da nova ordem de idéias, o que contava – ou deveria contar – era a América em desenvolvimento, latina ou não.

É claro que, na prática, estes desenvolvimentos lógicos da análise cepalina nunca encontraram plena expressão política. Em primeiro lugar, havia dificuldades ligadas às relações intracontinentais de poder ou a situações históricas dificilmente modificáveis. Assim, o pan-americanismo continuou vigente, desempenhando seu papel de disciplinador regional da solidariedade ocidental no quadro da Guerra Fria. Por outro lado, fortaleceu-se a busca de uma melhor coordenação de posições entre os países latino-americanos, porém dirigida dominantemente à harmonização de sua atuação nos organismos internacionais, sobretudo econômicos. Mas a aproximação entre os países em desenvolvimento das Américas ibérica e de língua inglesa, embora estimulada, nunca chegou a superar as barreiras culturais, políticas e econômicas relacionadas com as suas origens coloniais distintas.

E havia também percalços ligados à diversidade de condições econômicas entre os próprios países em desenvolvimento da região, a qual tornava difícil transformar em plataforma concreta de ação o discurso de solidariedade desenvolvimentista. Uma coisa é reconhecer, por exemplo, que o Brasil e o Haiti sofrem, ambos, as conseqüências negativas da relação centro-periferia, outra é eles se porem de acordo sobre as medidas a reivindicar dos países ricos e, ainda mais difícil, sobre a prioridade a estabelecer entre elas.

Em suma, a consciência da sua condição comum de vítimas de uma ordem internacional injusta dava aos países latino-americanos uma base conceitual, mas não necessariamente operacional, de solidariedade. Além disso, a própria idéia do diálogo Norte-Sul, à qual estava associada a da congregação da América Latina em torno de reivindicações tendentes a promover o objetivo comum de desenvolvimento econômico, começou a perder prestígio em função da escassez de resultados concretos. E isto não podia deixar de desgastar os fundamentos recém-encontrados da solidariedade latino-americana.

***

Outra idéia mestra incorporada ao ideário dos países em desenvolvimento do continente desde meados do século foi a da integração econômica regional. Ela se relacionava estreitamente com a noção de cooperação internacional – no caso, entre países em desenvolvimento – com vistas ao desenvolvimento e também encontrava novo prestígio nas análises cepalinas. Em tese, a integração deveria criar vínculos mais sólidos entre o conjunto dos países latino-americanos. Na medida em que se concretizasse, poderia inclusive servir de base para negociações conjuntas dos países da região com os demais, reforçando um sentido de identidade regional.

Na prática, o ideal integracionista de congregar todos os países latino-americanos – ou, teoricamente, todos os países em desenvolvimento do continente – num quadro institucional único nunca esteve sequer próximo de realizar-se. O primeiro Tratado de Montevidéu (TM I) criou, em 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), "estabelecendo" uma zona de livre comércio – a ser "aperfeiçoada" em no máximo doze anos – entre onze países da região, os latinos da América do Sul e o México. Foi o instrumento integracionista geograficamente mais abrangente do continente. O objetivo final, a ser alcançado gradual e progressivamente, era a criação de um mercado comum latino-americano. O reconhecimento dos tropeços encontrados levou as partes contratantes, vinte anos depois, a firmar o Tratado de Montevidéu II. Com ele se buscava preservar os progressos feitos sob o TM I e mapear um curso de ação menos ambicioso para o futuro, embora conservando a meta de longo prazo, que era o progressivo e gradual estabelecimento do mercado comum latino-americano. Os centro-americanos e os caribenhos criaram seus próprios esquemas sub-regionais à parte. Nada disto significa uma avaliação restritiva do objetivo integracionista dentro do continente. Pelo contrário. Ele prospera, tendo inclusive tomado considerável alento, sobretudo desde o estabelecimento do Mercosul e, num contexto diferente, do NAFTA. Questionável é, sim, a noção de que ele possa converter-se, no futuro previsível, num elemento aglutinador geograficamente abrangente, seja de alcance latino-americano, seja de âmbito hemisférico.

Na América Latina, o comércio intra-regional expandiu-se consideravelmente no passado recente, porém, tal expansão ocorreu dominantemente no interior dos diferentes esquemas sub-regionais de integração e só subsidiariamente entre eles. O grande êxito, quer em termos de incremento do intercâmbio, quer de aprofundamento do processo integracionista, foi, sem dúvida, o do Mercosul. Neste caso, o que se fez foi dar o necessário impulso político para a aproximação de economias que já tinham uma sólida – embora

limitada em relação às respectivas capacidades – base de comércio recíproco. No tocante ao NAFTA, houve também a decisão política de formalizar e aprofundar, através de medidas político-administrativas pertinentes, os vínculos que já tradicionalmente ligavam as economias canadense e mexicana ao poderio econômico dos Estados Unidos. Num e noutro caso, tratou-se, pois, de construir sobre uma base pré-existente. Em sentido inverso, a parcimônia dos resultados alcançados pela ALALC e por sua sucessora, a ALADI, refletem as dificuldades de promover a integração onde as condições objetivas – econômicas e às vezes políticas – são inadequadas. Assim, o que a experiência parece demonstrar é que a integração econômica da América Latina terá de partir de esquemas sub-regionais, entre países que reúnam as pré-condições necessárias ao empreendimento. A este respeito, o caso do Mercosul parece exemplar: um ambicioso esquema de integração entre quatro países com uma forte tradição de comércio recíproco, o qual – pelos êxitos já alcançados e pela magnitude relativa do conjunto das economias inicialmente envolvidas – exerce crescente poder de atração sobre países vizinhos. Na medida em que os quatro continuem avançando rumo às metas do Tratado de Assunção, parece razoável esperar que o projeto brasileiro de uma área de livre comércio sul-americana possa prosperar. Se e em quanto tempo tal agrupamento chegará a associar-se a outros, concretizando a proposta de uma integração latino-americana o futuro dirá.

***

Esta rápida visão retrospectiva do regionalismo continental permite aquirir uma percepção mais clara da sua situação atual e ajuda, ainda que mais limitadamente, na consideração das suas perspectivas futuras. A herança das várias iniciativas e motivações que ao longo do tempo influenciaram as relações entre os países do continente é um conjunto de instituições com objetivos pouco coincidentes, mas que de alguma forma conseguem coexistir.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) dá sentido institucional ao pan-americanismo. No entanto, padece das debilidades do próprio sistema, já assinaladas. Em essência, a eficiência da Organização se ressente da falta de convergência de objetivos básicos entre os Estados-membros, particularmente entre os Estados Unidos e os latino-americanos, e de uma assimetria de poder pouco conducente à conciliação de divergências que envolvam o mais forte. O já citado exemplo do embargo econômico contra Cuba é ilustrativo de tal estado de coisas. A política americana em relação ao governo de Havana – e particularmente a lei Helms-Burton, geralmente considerada atentatória ao direito

internacional – tem sido fortemente criticada pela América Latina e fora dela. No âmbito continental, os Estados Unidos estão, pois, praticamente isolados na sua orientação. Evidentemente, nada na Carta da OEA obriga um Estado-membro a consultar os demais sobre suas políticas bilaterais ou a mudá-las em função da opinião que eventualmente manifestem. Por outro lado, que dizer da relevância política de um sistema regional em que um Estado-membro insiste em tomar – em relação a outro país do continente e em matéria que não envolve, no mundo pós-Guerra Fria, seus interesses fundamentais de segurança – medidas hostis objetadas por todos os demais?

Paralelamente à OEA, criou-se, em 1975, o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), que deveria ser um mecanismo "de consulta e coordenação das posições da América Latina, tanto nos organismos internacionais como ante terceiros países e agrupamentos de países". Como seu nome indica, o SELA tem objetivos menos abrangentes do que o organismo pan-americano, limitando-se sua competência à área econômica e social[2]. Parece claro, porém, que os signatários do seu convênio constitutivo encaravam o desenvolvimento econômico como um objetivo fundamental dos países latino-americanos, que, pelo menos neste campo, tinham interesses próprios que requeriam a criação de um foro distinto da OEA. O objetivo desenvolvimentista é o fator de aglutinação do sistema e a integração econômica regional é vista como um importante instrumento de ação, pelo que se impõe um esforço deliberado de complementação entre os diferentes processos integracionistas da região. Coerentemente com a noção de que o subdesenvolvimento seria a base da solidariedade entre os seus Estados-membros, o SELA congrega latino-americanos e caribenhos em torno de objetivos comuns, que excluem os países desenvolvidos da região. Em suma, a entidade latino-americana responde a uma percepção das relações intra-regionais claramente distinta daquela que inspira a OEA e conceitualmente conflitante com ela. Inclusive, a coordenação de posições da América Latina "ante terceiros países" não exclui o contraste com os países desenvolvidos do próprio continente, desmentindo, pois, implicitamente a noção de solidariedade hemisférica subjacente ao conceito de pan-americanismo.

Enquanto a OEA e o SELA dão sentido institucional às duas grandes vertentes do regionalismo continental – o pan-americanismo paternalista de inspiração norte-americana e o latino-americanismo desenvolvimentista – a idéia da integração econômica paira sobre o continente como um elemento aglutinador não realizado: como vimos, a ALADI, o mais abrangente dos esquemas integracionistas do continente, envolve apenas onze países e seus

resultados são relativamente modestos; os projetos de integração da América Central e do Caribe são geograficamente limitados, sem promessas de expansão; o NAFTA formalizou a dependência das economias canadense e mexicana em relação à americana e procura impor-se como modelo ao resto do continente; a ALCSA, proposta pelo Brasil, limita-se à América do Sul, embora pareça, a médio prazo, mais viável do que a ALCA; esta última, que cobriria todo o hemisfério, ainda é essencialmente um projeto americano aceito pelos demais países do continente, porém com sérios problemas de concretização, mesmo do lado dos Estados Unidos. Em suma, tudo faz crer que a integração econômica, na melhor das hipóteses, só a muito longo prazo poderá vir a ser a base de aglutinação do conjunto dos países do hemisfério ou sequer de toda a América Latina. Independentemente dos compromissos já assumidos na matéria[3], parece mais realista supor que a integração econômica no continente se faça em torno dos dois principais esquemas sub-regionais existentes – o NAFTA e o Mercosul – aos quais tenderiam a associar-se países ou agrupamentos de países vizinhos: a América Central e o Caribe, no caso do NAFTA; os demais sul-americanos ou a maioria deles, no do Mercosul. E é inevitável que alguns países busquem vincular-se aos dois simultaneamente. Resta saber se e de que maneira os agrupamentos ampliados que, nesta hipótese, se formariam em torno dos dois núcleos principais, chegarão por sua vez a integrar-se. Este conjunto de instituições não complementares, mas dotadas todas de competências mais ou menos abrangentes, tende a fomentar um relacionamento muito denso entre os países da região, especialmente entre os latino-americanos. E caberia recordar que as atividades das instituições citadas são ainda complementadas pelas de um considerável número de outras com áreas de atuação mais específicas. Tudo isto reforça uma noção difusa de solidariedade ou afinidade regional latino-americana. É difícil, porém, definir mais precisamente a significação e os limites de tal solidariedade. E, pelo menos até agora, não tem sido possível mobilizá-la politicamente, de forma duradoura, em torno de um objetivo comum de longo prazo.

***

Para o analista das relações intra-continentais, tal situação coloca várias indagações. A primeira é se essa dificuldade de mobilização decorre de fatores essenciais ou meramente circunstanciais. Ou seja, se existem condições objetivas que permitam, dada a necessária liderança política, ir além dessa noção difusa de solidariedade e estabelecer, entre todos os países latino-americanos

uma cooperação permanente, efetiva e abrangente. Mais concretamente, se existe entre as nações da região a percepção conjunta de interesses comuns a todos, cuja consecução possa melhor ser alcançada através da cooperação sistemática entre eles. Esta seria a base necessária à construção de um efetivo sistema regional latino-americano.

Se a resposta a esta primeira indagação fosse positiva, caberia – dada a efetiva coexistência, inclusive no plano institucional, das duas vertentes do regionalismo continental, a pan-americanista e a latino-americanista – uma segunda. De que maneira esta afinidade operacional latino-americana se enquadraria no contexto mais amplo das relações intracontinentais? Seria ela complementar ou, alternativamente, contrária a uma visão pan-americanista, que por definição supõe uma comunhão básica de interesses entre todas as nações do continente, não apenas entre as da América Latina?

A observação dos fatos parece justificar uma avaliação muito cautelosa – alguns diriam pessimista – da viabilidade de um regionalismo latino-americano – ou, com mais forte razão, pan-americano – abrangente e operacional. Como já assinalado, existe na opinião regional a percepção dominante de uma afinidade básica entre as nações latino-americanas. Esta percepção – dominante, mas não unânime[4]; real, mas imprecisa – parece ter raízes sobretudo culturais, ligadas à noção de uma América ibérica: o Haiti, pequeno e isolado, seria aparentemente absorvido sem maiores análises, mas o Caribe de língua inglesa ficaria de fora. Tal percepção seria um elemento positivo como coadjuvante de iniciativas de alcance regional, porém insuficiente para alicerçar um regionalismo abrangente e operacional. E a possibilidade de operacionalizá-la seria ainda solapada por diferenças econômicas e, em alguns casos, políticas. Em relação ao pan-americanismo, as bases seriam ainda mais precárias: diferenças culturais, econômicas e de posição no cenário mundial entre os Estados Unidos e os países latino-americanos criam um distanciamento que torna a idéia mesma de um regionalismo hemisférico algo artificial, senão oportunista.

As perspectivas para o futuro podem tornar-se ainda menos promissoras em função das gravitações econômicas sub-regionais já em andamento. A tendência – antes assinalada no tocante à integração – para a aglutinação das economias latino-americanas em torno dos dois pólos de atração que são o NAFTA e o Mercosul deverá ter, a longo prazo, desdobramentos que irão além do âmbito econômico-comercial. Assim, os países da América Central e do Caribe tenderiam a fortalecer seus vínculos políticos e culturais com os Estados Unidos, enquanto os da América do Sul – ou a maioria deles – viriam

presumivelmente a aprofundar e diversificar crescentemente o seu relacionamento recíproco. Tal visão prospectiva merece, entretanto, duas qualificações. A primeira é que não há comparação possível entre o poder de atração do Mercosul e o do NAFTA, este com uma projeção econômica, política e cultural incomparavelmente maior do que o primeiro. É natural, pois, que alguns países sul-americanos busquem associações ao sul e ao norte. Os exemplos que vêm desde logo à mente são os do Chile – hoje associado ao Mercosul, mas que não parece ter abandonado sua aspiração prioritária de acesso ao NAFTA – e o da Colômbia e da Venezuela – já ligadas ao esquema setentrional através do Grupo dos 3, mas propensas, sobretudo a segunda, a uma vinculação com o sul. Em que medida tal situação seria um complicador adicional ou contribuiria para a eventual associação das duas áreas de aglutinação antes mencionadas é algo que nos leva à segunda qualificação. Todos os países do continente estão comprometidos com a idéia de uma área hemisférica de livre comércio, a ALCA, a ser negociada até o ano 2005. Caso tal meta venha a ser alcançada, a integração econômica poderá, pela primeira vez, constituir-se em elemento de efetiva aglutinação continental, embora com os vícios inerentes a uma associação assimétrica. As dificuldades ligadas ao projeto da ALCA – inclusive resistências internas americanas – são, porém, de tal monta que parece válido manter certa reserva quanto às perspectivas de sua efetiva concretização. Caso tais dificuldades prevaleçam, as forças de gravitação antes assinaladas tenderão a afirmar-se.

***

Em síntese, a análise feita até aqui justifica, em relação ao regionalismo no continente, uma atitude bem mais cautelosa e pragmática do que o quadro institucional vigente aparentemente autorizaria. Por outro lado, as probabilidades de mudanças significativas daquele quadro institucional são algo remotas. Em última análise, ele reflete não apenas uma percepção aparentemente otimista da capacidade de atuação conjunta e frutífera dos países do hemisfério, no caso da OEA, ou da América Latina, no do SELA, mas sobretudo a conciliação pragmática de poderosos interesses divergentes.

Apesar das qualificações feitas aos fundamentos mesmos do pan-americanismo, alguns temas certamente poderiam ser utilmente tratados a nível hemisférico. Seriam, entretanto, em número limitado, não justificando, provavelmente, um quadro institucional ambicioso como o que hoje oferece a OEA. Em qualquer hipótese, uma eventual instituição pan-americana deveria ser

estruturada de forma a coibir sua efetiva dominação pelo mais forte. Em suma, a que hoje existe parece superdimensionada e marcada pelos vícios de origem do pan-americanismo, anteriormente comentados. Mas tal estado de coisas reflete os compromissos políticos considerados possíveis frente a uma distribuição de forças que não se alterou. Seria politicamente realista tentar corrigir a situação formal quando as condicionantes político-econômicas subjacentes permanecem inalteradas?

Por sua vez, o SELA – fundado na percepção de uma convergência de interesses entre os países em desenvolvimento do hemisfério, em contraste com uma alegada solidariedade pan-americana – tampouco parece perfeitamente adaptado à realidade atual do continente. Conforme já comentado, tal percepção e, conseqüentemente, a convicção de que é necessário um sistema permanente de coordenação das posições econômicas da América Latina frente a terceiros países perdeu sua força. Presumivelmente por isso, a atuação do SELA, em mais de vinte anos de existência, parece ter ficado crescentemente distanciada dos objetivos ambiciosos que se atribui. Mas estariam os países latino-americanos de acordo com tal diagnóstico e, em caso afirmativo, dispostos a assumi-lo publicamente e promover as mudanças institucionais conseqüentes?

Minha avaliação é que tanto a pergunta relativa à OEA quanto a referente ao SELA devem ter resposta negativa. Se assim for, que fazer?

Pragmaticamente, uma das vantagens, tanto da OEA como do SELA, é que evitam o questionamento de dois mitos – no caso da OEA, o do pan-americanismo, no do SELA, o de uma efetiva solidariedade latino-americana no plano concreto das relações econômicas e sociais – e da compatibilidade entre eles. É verdade que, se as duas instituições fossem efetivas e dinâmicas, a contradição conceitual e política entre as duas percepções de regionalismo que representam se tornaria flagrante, levando, conseqüentemente, a tal questionamento. Mas este é um problema que não chega a se colocar porque as debilidades intrínsecas de cada um dos dois sistemas asseguram que ambas as instituições se mantenham num nível de ineficiência compatível com a sua coexistência. Tentar modificar substancialmente tal estado de coisas poderia, pois, romper um equilíbrio algo delicado e politicamente cômodo, sem a certeza de ganhos apreciáveis.

Se essa análise é correta, quais as perspectivas do regionalismo continental? A médio prazo, não há por que esperar mudanças de maior conseqüência no quadro geral das relações entre os países do continente. É provável, pois, que as noções de pan-americanismo e latino-americanismo continuem a coexistir em condições semelhantes às atuais. Suas manifestações institucionais – a OEA

e o SELA – poderão sofrer mudanças superficiais, que dificilmente afetarão, entretanto, a sua essência. Ambas continuarão, portanto, a ser utilizáveis – e utilizadas – em contextos específicos, mas com escassa relevância sistemática sobre a globalidade das relações intracontinentais.

A mais longo prazo, num mundo em que as relações internacionais tendem a ser crescentemente influenciadas por considerações econômicas, eventuais mudanças no regionalismo continental estarão provavelmente condicionadas pelos rumos da integração entre os países do continente.

A prevalecer a hipótese já mencionada de dois grandes processos de aglutinação sub-regional progressiva em torno dos principais núcleos já existentes, o NAFTA e o Mercosul, parece possível, num horizonte de longo prazo, o surgimento de espaços de solidariedade distintos daqueles associados às percepções hoje dominantes. A América Central e o Caribe, crescentemente integrados às economias setentrionais do continente, tenderiam a sofrer-lhes cada vez mais a influência econômica, política e cultural, distanciando-se progressivamente das demais nações latinas do continente. Em contraste, os países sul-americanos – em todo caso, a maioria deles – iriam reforçando os laços, às vezes ainda tênues, que hoje os ligam, desenvolvendo uma efetiva comunidade de interesses e, conseqüentemente, uma base de convergência mais sólida do que a sua escassa vinculação com centro-americanos e caribenhos. Seria prematuro aventar hipóteses sobre o impacto que tais desenvolvimentos, necessariamente remotos, poderiam ter sobre o funcionamento – e, a mais longo prazo, a própria essência – da OEA e do SELA.

Surgiriam assim, no continente, dois espaços de solidariedade distintos daqueles que em tese deveriam estar na base das noções de pan-americanismo ou de latino-americanismo. Esses novos espaços estariam fundados sobre a percepção das novas convergências de interesses que resultariam do efetivo progresso dos processos de aglutinação em andamento.

Tal desenvolvimento está longe, porém, de assegurado. A gradual integração da maioria dos países sul-americanos – árdua e complexa nas melhores circunstâncias – poderá ser atropelada se, em Washington, o Governo e o Congresso americanos se puserem de acordo sobre a conveniência, para os Estados Unidos, de acelerarem o projeto da ALCA. Caso o progresso deste último venha a sobrepor-se à integração sul-americana e – sempre num horizonte cronológico amplo – chegue a concretizar a integração hemisférica, teremos uma nova versão do pan-americanismo – ou um novo corolário da Doutrina de Monroe.

É claro que as duas hipóteses acima representam cenários extremos e, na forma simplificada em que foram apresentados, menos prováveis. Duas qualificações decorrem da própria análise feita anteriormente. Como já assinalado, existe uma noção – real, embora difusa e não adequadamente mobilizada em termos políticos operacionais – de solidariedade ou afinidade latino-americana que tenderia a diluir a nitidez do modelo dicotômico acima aventado. Além disso, existe uma zona cinzenta representada por países que querem manter vínculos com as duas áreas de aglutinação sub-regional mencionadas. O mais provável é, pois, que as duas orientações – a da gradual integração sul-americana e a a formação de uma área hemisférica de livre comércio – interajam, com resultados que presumivelmente se situarão entre as duas visões simplificadas acima apresentadas.

Para o Brasil – que tão frutiferamente tem investido no Mercosul, que tomou a iniciativa de lançar a ALCSA e que muito teria a perder com uma integração hemisférica precipitada – o desfecho é da maior importância. Aprofundar o Mercosul, estabelecer o livre comércio entre o maior número possível de países sul-americanos e preservar seus objetivos de desenvolvimento, evitando atrelar-se prematuramente às economias muito mais desenvolvidas dos EUA e do Canadá, são objetivos fundamentais. Sua consecução tenderia a favorecer uma evolução do regionalismo continental que se aproximaria, embora qualificadamente, do modelo dicotômico acima aventado.

Agosto de 1996

Notas

1 É interessante recordar que tanto a mensagem do Presidente Monroe quanto a proposta original de Bolivar partiam da percepção de que os respectivos objetivos coincidiam com o interesse da Grã-Bretanha, podendo contar, pois, com o seu apoio.

2 Em certo sentido, pode-se dizer que a noção de solidariedade política distintamente latino-americana encontra expressão institucional no Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, mais conhecido como Grupo do Rio. Sua estrutura é menos formal do que a do SELA e dele fazem parte (desde o afastamento do Panamá, em 1988) Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, bem como, em base rotativa, um representante da América Central e outro do Caribe. Não está, pois, presente toda a América Latina. Ainda assim, é o foro político mais representativo da região e o único que reúne os Chefes de Estado dos países-membros.

3 A meta de negociar uma área hemisférica de livre comércio até 2005 foi aceita pelos países latino-americanos na Cúpula das Américas.

4 O venezuelano Carlos Rangel (*Do Bom Selvagem ao Bom Revolucionário*), p. ex., não hesita em dizer que "todo hispano-americano sabe, ao encontrar-se com um brasileiro, que está frente a ele e não junto dele, que um e outro olham o mundo a partir de perspectivas diferentes e, eventualmente, conflitantes". Para ele existiria uma América Espanhola, mas não uma América Latina. Não se trata de posição isolada ou que possa ser ignorada. Acredito-a, entretanto, minoritária e declinante.

Resumo

Duas versões de regionalismo têm convivido no continente americano desde o primeiro quartel do século XIX: o pan-americanismo e o latino-americanismo. O Pan-americanismo conserva-se assimétrico, essencialmente marcado pela ausência de coerência fundamental de interesses e objetivos entre o participante mais poderoso – os Estados Unidos – e os mais fracos. O latino-americanismo, por sua vez padece da ausência de uma convergência de percepções que possa servir de base a um projeto aglutinador. A coexistência dos dois regionalismos tem sido possibilitada pela escassa operacionalidade alcançada por cada um deles. Os projetos de integração econômica no continente, marcados pelas duas versões de regionalismo, apontam para um sub-regionalismo como forma de alcançar maior eficiência. O presente artigo procura fazer uma reflexão crítica sobre tal fenômeno.

Abstract

Two versions of regionalism have existed side by side in the American continent since the first quarter of the nineteenth century: pan-americanism and latin-americanism. Pan-Americanism remains asymmetrical, essentially denoted by the absence of a fundamental coherence of interests and objectives between the most powerful participant – the United States – and the weakest. Latin-americanism, on the other hand, experiences the absence of a convergence of perceptions that can support unifying project. These two regionalisms coexist because of the insufficient performance of each one. The project of economic integration in the continent, characterised by the two versions of regionalism, lead to subregionalism as a form of achieving greater efficiency. The present article attempts to make a critical analysis of this phenomenon.

Palavras-chave: Regionalismo americano. Sub-regionalismo. Integração econômica.

Key-words: American regionalism. Subregionalism. Economic integration.

O legado do Barão: Rio Branco e a moderna diplomacia brasileira

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

O Barão do Rio Branco é, incontestavelmente, um dos *Founding Fathers* da moderna diplomacia nacional, ou talvez mesmo a única personagem histórica brasileira capaz de verdadeiramente representar, no terreno da política externa, o que poderíamos chamar de – parafraseando a imagem que Euclides da Cunha empregou para caracterizar D. Pedro II em *Contrastes e Confrontos* – um "epítome vivo do Brasil". Em sua donairosa figura talhada num estilo *belle époque*, ele condensa, presumivelmente, o que as tradições nacionais em política internacional produziram de melhor na longa história institucional do Itamaraty. Coincidentemente, sua permanência física no primeiro Palácio que leva esse nome no Rio de Janeiro – excetuando-se a curta gestão inicial do Chanceler Olinto de Magalhães (1899-1901), que no entanto nele não residiu – confunde-se com o próprio surgimento do Itamaraty enquanto cenário da diplomacia brasileira, que foi ali forjada ao longo de sete décadas de regime republicano.

O Homem e o Mito

Figura solitária no panteão quase deserto dos 174 anos de diplomacia nacional – onde se sobressaem, é verdade, algumas outras fortes personalidades, vindas entretanto do mundo político, como Oswaldo Aranha, Raul Fernandes, João Neves da Fontoura, Afonso Arinos de Mello Franco ou San Tiago Dantas –, o Barão é, simultaneamente, uma figura emblemática e o marco fundador de uma política externa posta manifesta e exclusivamente a serviço dos interesses nacionais. Tendo primeiro construído, segundo suas próprias palavras, "o mapa do Brasil", ele pôde

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (2): 125-135 [1996].
* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas.

dedicar-se depois à difícil tarefa de consolidar a união e a amizade dos povos sul-americanos. Pragmático, antes de mais nada, no sentido de não ater-se a princípios rígidos de atuação diplomática – privilegiando a arbitragem ou a negociação direta, segundo o que melhor conviesse no momento em causa –, mas profundo conhecedor do direito internacional e da história e geografia brasileiras, o Barão permanece praticamente solitário nessa condição de demiurgo de nossa política externa, descontando-se, eventualmente, as míticas figuras ancestrais, mas eminentemente simbólicas, de Alexandre de Gusmão e do "Patriarca da Independência", Bonifácio de Andrada.

A reverência para com ele, na Casa, é de praxe, como bem sabem os poucos iconoclastas localizados (e provavelmente isolados pelos demais colegas): não se fala do Barão como de um "simples" chanceler. Ele sempre foi bem mais do que isso: rara combinação de forjador da unidade territorial brasileira e de mentor de uma diplomacia imaginativa, afirmativa e supostamente clarividente – no estabelecimento da chamada "aliança não-escrita" com os Estados Unidos, por exemplo –, o "mito" do Barão há muito extrapolou o âmbito restrito do serviço exterior brasileiro e mesmo os limites geográficos do território nacional.

Na verdade, o mito já existia antes que sua elegante figura – quase que diretamente saída, poder-se-ia dizer, de um dos romances de Eça de Queiróz – ocupasse durante praticamente uma década inteira (e quatro presidências) o velho Palácio do Itamaraty do Rio de Janeiro: sua recepção triunfal no porto do Rio de Janeiro, chegando de um "exílio" de quase um quarto de século na Europa para ocupar o posto ministerial oferecido por Rodrigues Alves, atestou o quanto a pátria era reconhecida ao defensor vitorioso de nossas pendências lindeiras em casos de difícil comprovação de um direito "original" ao território contestado. Exemplos de sua incrível capacidade em reverter em benefício do País casos de difícil solução pelas vias "normais" de solução de controvérsias são encontrados no encaminhamento das delimitações de fronteiras com a Argentina – em relação ao qual um primeiro acordo desastradamente costurado por Quintino Bocaiúva não tinha conseguido passar pelo crivo do Congresso – e com a Bolívia, aqui envolvendo reconhecidamente cessão e compra de território estrangeiro: combinando habilmente o recurso ao *uti possidetis* – em áreas cuja comprovação de posse efetiva teria sido difícil a outrem que não o eminente conhecedor dos mais diminutos recônditos da ocupação colonial lusa e bandeirante – com doses variadas de argumentação diplomática e de firme persuasão, o Barão ("mero" Cônsul em Liverpool no primeiro caso) assegurou para o Brasil vitórias consagradoras em dois difíceis litígios.

Carisma e diplomacia

A figura patriarcal do "velho" Barão constitui, para a diplomacia brasileira, um excelente exemplo do que, na terminologia sociológica weberiana, chamaríamos de "liderança carismática", ou seja, uma autoridade inconteste dotada de suas próprias fontes de legitimidade intrínseca, baseada na experiência e no saber. O Itamaraty como um todo, aliás, sempre foi afirmadamente weberiano, ainda que *malgré-lui*: tendo começado a funcionar sob uma sociedade manifestamente "patrimonialista", a Casa adquiriu sua aura de prestígio sob a administração decididamente "carismática" do Barão. Neste século, ela soube acompanhar o processo de modernização do Estado, passando por diversos experimentos de racionalização burocrática – de inspiração "daspiana" ou autônoma – para afirmar sua crescente profissionalização, segundo o modelo da administração "racional-legal", por intermédio do Instituto que leva o nome do patrono da Casa, criado em 1945.

O Itamaraty passa e repassa, constantemente, toda a tipologia do mestre de Heidelberg, combinando carisma e poder, tradição e burocracia, segundo um modelo no qual a própria burocracia diplomática apresenta-se como carismática em face das demais corporações do Estado: cultiva-se muito, dentro e fora da Casa, o mito da excelência. Por outro lado, ele tampouco deixa de ter uma espécie de *iron cage*: uma personalização extremamente rebuscada das relações de poder dificulta, em última instância, a *rotinização* do diplomata brasileiro, isto é, a institucionalização definitiva da carreira, esse obscuro objeto do desejo da maior parte dos diplomatas.

Em todo caso, se alguma vez praticamos no Brasil o culto a uma personalidade política qualquer, essa palma reverte integralmente ao Senhor Barão, já que o candidato alternativo – ou melhor dito, "oficial" –, Getúlio Vargas, não pode razoavelmente ter sua preeminência histórica derivada "geneticamente" de algum entusiasmo espontâneo das "grandes massas", sendo antes o resultado de um processo largamente conduzido a partir do alto, isto é, da própria máquina do Estado, com fins claramente orientados à popularização do estadista gaúcho.

Em contraste com a personalidade exuberante do caudilho gaúcho, o Barão foi um "retraído" político e um homem de estudo, mais afeto aos gabinetes de leitura do que aos ministeriais: ele nunca buscou a promoção autodirigida ou outra causa que não a da defesa silenciosa e constante dos interesses do Brasil no exterior e no trato com nossos vizinhos imediatos. Longe dele a propaganda pessoal ou a busca de cargos políticos: seu próprio estilo de vida e

necessidades familiares o teriam isolado em missões burocráticas do trabalho consular ou de representação diplomática, não fosse a lembrança benevolente dos amigos e a reputação adquirida nas negociações de fronteira a tirá-lo de postos relativamente periféricos no exterior para guindá-lo às honras de um ministério, ele mesmo colocado no centro das atenções nacionais e regionais.

A despeito de sua proverbial oposição ao ingresso de mulheres e de um certo arbítrio na seleção (pessoal) dos candidatos à *carrière* – explicáveis porém em termos de *Zeitgeist* –, o Barão é parte indissociável do "inconsciente coletivo" dos diplomatas brasileiros, referência incontornável da história diplomática nacional, presença obrigatória nos estudos conduzidos em sua academia profissional – que aliás leva o seu nome e acaba de comemorar os 50 anos da formação de sua primeira turma de alunos –, uma espécie de "espírito-que-anda" nos salões e corredores do Itamaraty e paradigma incontestado da "boa" política externa, ainda que segundo os padrões clássicos, e talvez algo antiquados, da prática diplomática. Na historiografia diplomática brasileira existe claramente um a.B. e um d.B, antes e depois do Barão, mesmo se o culto à personalidade não chega às raias do sagrado. Em todo caso, nenhum "rito iniciático", nenhuma "prova de passagem" ou teste de "idade adulta", se pode fazer, na Casa de Rio Branco, sem algum tipo de referência, remissão, citação ou alusão ao velho Barão. Tanta unanimidade poderia fazer sorrir o incauto, um *outsider* pouco afeto a nossas idiossincrasias diplomáticas ou algum "estranho no ninho", mas não causa maior espécie ou surpresa aos *habitués* do Itamaraty: afinal de contas, o Barão é o próprio Itamaraty e a imagem do Itamaraty só se construiu, neste século, a partir da figura e da gestão dessa personagem ímpar da transição monárquico-republicana do Brasil. No dizer de um diplomata argentino da primeira metade do século: Rio Branco "era el Brasil mismo". Em suma, Barão só tem um em toda a história brasileira: é Rio Branco, ponto final.

Memória do Barão

Para comemorar os cento e cinquenta anos de seu nascimento, a Fundação Alexandre de Gusmão, do Itamaraty, sob a presidência do Embaixador Baena Soares, ex-Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores e ex-Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, organizou em 1995 uma primorosa exposição de fotografias, cujo sucesso se deveu muito ao entusiasmo da Chefe da Mapoteca do Itamaraty no Rio de Janeiro, Sra. Maria Marlene de Souza. Essa rica coleção fotográfica, exibida no Palácio Itamaraty de Brasília por ocasião das festividades do dia do diplomata (coincidentemente

filosófico e moral, mas também em dar-lhe uma perspectiva histórica de mais largo alcance, ao estilo da "longa duração" cara a Fernand Braudel (não por acaso, Ricupero é igualmente o presidente do Instituto de Economia Mundial, de São Paulo, que leva o nome do grande historiador francês).

Ninguém melhor do que Ricupero poderia, portanto, apresentar de maneira inovadora os principais lances de uma vida a serviço do Brasil, assim como os elementos mais relevantes de um pensamento diplomático feito de rupturas e continuidades, de tradição e modernidade. Ele não se contenta, entretanto, em recolher episódios pessoais ou exemplos de desempenho profissional contidos nas conhecidas biografias dedicadas ao Barão – das quais as mais conhecidas são, sem dúvida, a de Alvaro Lins e a de Luiz Viana Filho –, ou os julgamentos por vezes peremptórios galanados em obras como as de Oliveira Lima, considerado uma espécie de "anti-Rio Branco": segundo esse autor contemporâneo do Barão, "se a sua alma tinha refolhos, a sua inteligência era toda banhada em luz".

Ricupero oferece, antes de mais nada, uma reflexão pessoal sobre o papel do Barão no contexto histórico da diplomacia brasileira em sua época, marcada pela transição entre uma monarquia segura de si, num mundo ainda largamente dominado por realezas e sistemas dinásticos, e um regime republicano hesitante e incerto de sua legitimidade original, desejoso de inserir-se na supostamente "solidária" família americana e buscando exemplo e emulação na grande República da América do Norte. Nesse particular, Rio Branco, um "monarquista de formação e gostos europeus", teria feito, segundo Ricupero, uma "opção preferencial pelos Estados Unidos", visto como o grande aliado no relacionamento com as potências predominantes do sistema mundial no começo do século (não obstante o fato de um grande amigo de Rio Branco, Eduardo Prado, ter escrito um forte libelo "antiimperialista", *A Ilusão Americana*). Razões econômicas, ademais de geopolíticas, certamente não faltaram para justificar a escolha do "novo paradigma" de nosso relacionamento externo: desde 1870 os Estados Unidos compravam mais da metade das exportações brasileiras de café e, na virada do século, 60% da nossa borracha.

Atualidade de Rio Branco

O que cativa particularmente no texto de Ricupero, e o que nos interessa especialmente reter aqui, não é tanto o itinerário pessoal de uma vida nômade a serviço do Estado brasileiro, os lances gloriosos na confirmação (ou na própria construção) de nossas fronteiras ou, ainda, o pensamento político de um

monarquista conservador típico do século XIX, mas, sobretudo, o significado de sua diplomacia original (mas ainda eivada de características oitocentistas) para os problemas de nossa época e para os desafios do momento. Deixando de lado, por dificuldades práticas e óbvios óbices políticos, a "antecipação [talvez utópica] do futuro" consubstanciada no projeto de Pacto A.B.C., esquema de não-agressão, entendimento e cooperação entre os três maiores países sul-americanos que deveria complementar, na visão do Barão, a "aliança não-escrita" com os Estados Unidos, Paranhos já vislumbrava para o País um importante papel mundial. Em artigo ao *Jornal do Comércio* ele dizia:

"Desinteressando-se das rivalidades estéreis dos países sul-americanos, entretendo com esses Estados uma cordial simpatia, o Brasil entrou resolutamente na esfera das grandes amizades internacionais, a que tem direito pela aspiração de sua cultura, pelo prestígio de sua grandeza territorial e pela força de sua população".

Muito embora território e população não sejam, hoje em dia, critérios exclusivos de afirmação internacional, a visão do mundo do Barão tem muito a ver com o encaminhamento dos principais desafios enfrentados hoje pelo Brasil. Ele tinha consciência do limitado poder de projeção externa do País e por isso mesmo, ainda que recusando o militarismo, era um "partidário ativo", como coloca Ricupero, "da modernização das forças armadas, tendo seu nome ficado ligado ao programa de renovação da frota". Não proclamava, contudo, a necessidade de "armamentos formidáveis" ou a "aquisição de máquinas de guerra colossais": tratava-se, tão simplesmente, de cuidarmos "seriamente de organizar a defesa nacional, seguindo o exemplo de alguns países vizinhos". Ele descartava as pretensões à preeminência de alguns países latino-americanos – usando palavras como "loucura das hegemonias" ou "delírio das grandezas" – e voltava a afirmar sua convicção íntima:

"Estou persuadido de que o Brasil do futuro há de continuar invariavelmente a confiar acima de tudo na força do Direito e, como hoje, pela sua cordura, desinteresse e amor da justiça, a conquistar a consideração e o afeto de todos os povos vizinhos em cuja vida interna se absterá de intervir".

Sua intenção de conquistar para o Brasil, com a retórica e a força da argumentação de Rui Barbosa, uma cadeira permanente na Corte Internacional de Justiça – então em discussão na segunda conferência da Paz da Haia, em 1907 – logo chocou-se com a proposta "oligárquica" que defendiam as grandes potências imperiais, inclusive os Estados Unidos. O episódio, humilhante para o País na visão de Rio Branco, não é destituído de ensinamentos, como lembra Ricupero, para o debate atual em torno da reforma da Carta da ONU e da

eventual assunção do Brasil a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança. Sem qualquer consulta prévia ou consideração diplomática, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Alemanha relegaram o Brasil a uma terceira categoria (membros não-permanentes), ainda inferior a países europeus menos populosos.

O Barão, tentando de diversas maneiras salvar o prestígio e a honra do Brasil, sugeriu várias fórmulas alternativas (indicação de um juiz por cada país membro, para seleção ulterior em função dos casos, como num painel do GATT; designação de representantes permanentes para cada um dos três maiores países sul-americanos, Argentina, Brasil e Chile, e um quarto, rotativo entre os demais; constituição de um tribunal com 21 membros, sendo 15 permanentes para os países com mais de dez milhões de habitantes), sem lograr, contudo, nenhum avanço; pior: essas mudanças de posição "nos estavam fazendo perder terreno junto aos latino-americanos e aos países europeus menores".

Atendendo então à tese igualitária, desde o princípio defendida por Rui, Paranhos assume uma posição de rejeição a compromissos que implicassem a existência de nações de terceira, quarta ou quinta ordem:

"Agora que não mais podemos ocultar a nossa divergência [com as potências européias e com os Estados Unidos], cumpre-nos tomar francamente a defesa do nosso direito e do das demais nações americanas. Estamos certos de que Vossência [Rui] o há de fazer..., atraindo para o nosso país a simpatia dos povos fracos e o respeito dos fortes".

Assim, a despeito de uma tentativa inicial de colaboração e de entendimento com os Estados Unidos, lembra Ricupero que o "choque com a posição americana tornou-se frontal e o Brasil assumiu a liderança dos países latino-americanos e de países menores europeus na luta pela igualdade". O Barão teve de constatar os limites da política de cooperação, a primazia da diplomacia do poder e a própria "opção preferencial" dos norte-americanos pelas grandes potências européias.

Integração hemisférica e questão social no Brasil

Na vertente econômica, de outra parte, o Brasil da virada do século era mais favorável do que os demais países latino-americanos ao projeto americano de estabelecimento de uma união aduaneira do Alasca à Terra do Fogo, a que se opunha veementemente, por sua vez, a Argentina, muito mais vinculada aos interesses comerciais e financeiros britânicos. Atualmente (e não apenas no

terreno econômico), parece ter ocorrido, no dizer de Ricupero, uma "inversão de papéis", segundo a imagem coreográfica do *changez de place*: a Argentina apressou-se, por exemplo, em saudar a "Iniciativa para as Américas" de George Bush e em manifestar-se candidata a ingressar no NAFTA de Bill Clinton, enquanto o Brasil mantinha a natural reserva diplomática de um *global trader*.

É bem verdade que a dependência da exportação primária e a questão crucial do acesso ao mercado norte-americano para nosso principal produto da pauta comercial ditavam em grande medida, um século atrás, o interesse brasileiro nesse tipo de aproximação, situação bem diferente da relativa diversificação geográfica e de oferta exportadora de hoje em dia. Armado de um pragmatismo exemplar, o Barão não hesitaria em subscrever, nesse como em outros casos, uma diplomacia adaptável às circunstâncias de cada momento, unicamente comprometida com o interesse nacional, que ele soube encarnar como poucos no decorrer da história nacional.

Seu biógrafo e "inimigo cordial", Oliveira Lima, sublinha que, em Rio Branco, "o interesse pessoal se confundia com o público, assim como sua personalidade mergulhava toda na nacionalidade". Longe da pátria, na Europa, o Barão – consoante seu lema *Ubique Patriae Memor*, "em todo lugar lembrar-se da Pátria" – continuava ocupando-se continuamente da terra natal, lendo e anotando livros e mais livros de e sobre nossa história. Jovem pesquisador de história do Brasil, ele tinha sido eleito para o Instituto Histórico e Geográfico em 1867, aos 22 anos, nele permanecendo como sócio ativo até seu falecimento.

Seu *Esquisse de l'Histoire du Brésil*, destinado a integrar o volume *Le Brésil en 1889*, preparado para a Exposição Universal de Paris, revela muito dessas leituras cuidadosas das obras de viajantes e observadores estrangeiros, assim como das dos cronistas portugueses da era colonial. Consciente de uma das principais deficiências sociais brasileiras de então, ele dedica largas passagens desse livro ao problema da escravidão e sua abolição, consumada praticamente no momento em que o terminava de escrever. Da mesma forma como o dramático problema social brasileiro do final do século XX, o parágrafo final dessa obra de cem anos atrás soa curiosamente atual:

"Nos últimos quarenta anos, ... o Brasil fez grandes esforços... para difundir a instrução, melhorar o nível do ensino, para desenvolver a agricultura, a indústria e o comércio, tirando partido das riquezas naturais... Os resultados obtidos ... são já consideráveis. Em nenhuma parte do continente americano, salvo nos Estados Unidos e no Canadá, a marcha do progresso tem sido mais firme e mais rápida".

A perspectiva promissora traçada pelo Barão do Rio Branco para o Brasil monárquico de então demorou (e ainda demora) um certo tempo para ser cumprida, em grande medida devido precisamente à abolição tardia do regime da escravidão e sua preservação de fato, ainda que em forma disfarçada, nas relações sociais de produção de regiões inteiras de seu vasto *hinterland*, quando não no coração mesmo de zonas urbanas. A permanência de um certo *ancien Régime* nas estruturas sociais de dominação e de apropriação do Brasil tem algo a ver, aliás, com a visão conservadora da cidadania ostentada mesmo por personalidades de refinada educação européia como o Barão. Ainda que ele não tenha sido um positivista e muito menos um jacobino republicano, ele certamente concordaria com o princípio inspirador do regime então inaugurado: o progresso, sem dúvida, mas a ordem antes de mais nada.

Em que pese esse conservadorismo social, em matéria de política externa o Barão foi propriamente um revolucionário: sua visão funcional e pragmática do relacionamento internacional do País e seu legado inovador na prática da política externa constituem, evidentemente, meios seguros para converter a diplomacia profissional e especializada de nossos dias num instrumento eficaz de desenvolvimento econômico e social do Brasil. Para isso, e finalizando com um conceito utilizado por Ricupero, precisamos ter, como o Barão, um "grande desígnio de política exterior", suscetível de converter-se em novo paradigma de nossa diplomacia. Agora, como nos tempos do Barão, o critério básico matem-se o mesmo: a inserção soberana do País na ordem econômica e política internacional. Quase cem anos depois de concebido por seu mentor intelectual, o modelo fornecido por Rio Branco permanece vigorosamente atual.

Outubro de 1996

Nota

Os livros citados, *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco: uma Biografia Fotográfica, 1845-1995* (Brasília: FUNAG, 1995) e *Esboço da História do Brasil* (Brasília: FUNAG, 1992), podem ser adquiridos junto à Fundação Alexandre de Gusmão no Itamaraty de Brasília: Telefone. (061) 211-6033/34; Fax: 322-2931.

Resumo

O artigo descreve como contribuíram para a diplomacia brasileira a personalidade e o trabalho do Barão do Rio Branco, destacando-o como atual e como modelo a ser seguido.

Primeiramente, o Barão é analisado sob o ponto de vista do "mito"; ele é fundador de uma política externa. Em seguida, são sublinhados o seu carisma, a sua autoridade, traços de uma personalidade marcante de um estilo na diplomacia brasileira. Coroam sua memória uma coleção fotográfica e um livro biográfico.É salientada a sua visão hemisférica e nacional e argumentada sua atualidade, baseada em características intrínsecas de sua pessoa e de sua atividade.

Abstract

The article describes how the personality and work of Baron Rio Branco contributed to Brazilian diplomacy, highlighting how his efforts can serve as an *example to be followed today. First, the Baron is analized as a "myth", being* the founder of a foreign policy. Subsequently highlighted are his charisma, authority, and the marks of his personality on the Brazilian diplomatic style. He is memorialized by photographic collection and biography. His hemispheric vision is highlighted along with a discussion of the continued validity of his work today, based on intrinsic characteristics of his personality and his activity.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Barão do Rio Branco.

Key-words: Brazilian foreign policy. Baron Rio Branco.

Resenhas

A economia mundial em perspectiva histórica

FISCHER, David Hackett. *The Great Wave: price revolutions and the rhythm of History*. New York: Oxford University Press, 1996, 536 p.

KINDLEBERGER, Charles P. *World Economic Primacy: 1500 to 1990*. New York: Oxford University Press, 1996, 270 p.

JAMES, Harold. *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. Washington: International Monetary Fund/New York: Oxford University Press, 1996, 742 p.

FRENKEL, Jacob A. & GOLDSTEIN, Morris (eds.). *International Financial Policy: essays in honor of Jacques J. Polak*. Washington: International Monetary Fund/Nederlandsche Bank, 1991, 508 p.

ROBERTS, Brad (ed.). *New Forces in the World Economy*. Cambridge: Massachusetts: The MIT Press, 1996, 438 p.

MURPHY, Craig N. *International Organization and Industrial Change: global governance since 1850*. New York: Oxford University Press, 1994, 338 p.

VERDIER, Daniel. *Democracy and International Trade: Britain, France and the United States, 1860-1990*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994, 388 p.

Todos os livros aqui resenhados tratam, em função de prazos mais ou menos longos, da história do desenvolvimento econômico capitalista visto na perspectiva da *longue durée*. As exceções parciais são o trabalho de James e os ensaios coletados em Frenkel-Goldstein sobre o primeiro meio século de vida do FMI e do sistema financeiro internacional e, de modo mais afirmado, a obra coletiva editada por Roberts que, constituindo uma coletânea de artigos contemporâneos, previamente publicados na revista de relações internacionais da Universidade de Washington, *The Washington Quarterly*, refere-se mais bem à "economia política internacional atual", discutindo assim questões diversas do novo ordenamento econômico mundial no contexto dos anos 90.

Os demais trabalhos, contudo, abordam, segundo ênfases temáticas,

cortes geográficos e contextos diacrônicos que lhes são próprios, a emergência original, a afirmação progressiva, o desenvolvimento e a própria reestruturação atual das grandes forças econômicas, políticas, monetárias e sociais que, atuando conjuntamente (ainda que não de forma coordenada), moldaram esse mesmo ordenamento mundial, a partir da época das grandes descobertas dos séculos XV-XVI – ou mesmo antes, no caso do livro de Fischer – até a crise e esgotamento do mundo de Bretton Woods, que epitomiza a própria essência do sistema liberal-capitalista no último meio século. Esses livros condensam o que de melhor o pensamento acadêmico anglo-saxão produziu recentemente em termos de pesquisa comparada e de síntese de boa qualidade de história econômica, suscetível de acolher diferentes abordagens metodológicas na iluminação do itinerário econômico da sociedade capitalista através de vastos períodos de tempo. Em espírito e motivação, eles também inovam substancialmente em relação àquela "velha" vertente eclética da história econômica universitária, de inspiração sobretudo britânica, ao estilo de um Eli Heckscher, de um Robert Tawney, ou da *Economic History Review*, na qual um "liberal" como Charles Wilson, de *Anglo-Dutch Commerce and Finance* e de *Economic History and the Historian*, digladiava intelectualmente com os "marxistas" Maurice Dobb, de *Studies in the Development of Capitalism*, Edward Thompson, de *The Formation the English Working Class*, Christopher Hill de *The Century of Revolution* e *Reformation to Industrial Revolution* ou, ainda, Eric Hobsbawm de *Industry and Empire*.

Não se trata tanto, nestes livros, de história das "idéias" econômicas – à la Hobson, Sombart ou Schumpeter –, de análise de processos e tendências "fundacionais" – do tipo *Capitalism and the Decline of Religion* de Tawney, ou o seu contrário, *Religion and the Decline of Capitalism* de Canon Demant –, menos ainda de grandes "sínteses" de história econômica mundial – tais como as produzidas por Rostow, Rondo Cameron ou Herman van der Wee –, ou de ensaios de tipo "estrutural" – a exemplo de Simon Kuznets e Alexander Gerschenkron – ou, ainda, de "new economic history" – tal como produzida por cliometristas como Robert Fogel ou institucionalistas como Douglass North – mas, mais propriamente, de estudos comparados ou singulares sobre desenvolvimentos econômicos globais – os ensaios de amplo escopo histórico de Fischer e de Kindleberger –, de interpretações inovadoras sobre a emergência e evolução de organizações internacionais e de políticas nacionais – os livros de James, de Murphy e de Verdier – e de artigos de acadêmicos e de "policy-makers" sobre os elementos dinâmicos da economia mundial em transformação – as compilações de Roberts e de Frenkel-Goldstein. Vejamos cada um deles em particular.

Revoluções nos preços e mudanças sociais

O imenso trabalho de David Fischer, *The Great Wave* trata, como indica seu subtítulo, das revoluções nos preços e seu impacto no processo histórico, desde a Idade Média até nossos dias. Ele começa a obra por uma citação de Marc Bloch, retirada de um artigo publicado nos *Annales* em 1933, segundo a qual os fenômenos monetários são os mais sensíveis da economia, podendo atuar não apenas como sintomas, mas também como causas, algo como um "sismógrafo" que não contente de registrar os movimentos da terra, por vezes os provocariam. O "ritmo da História", que figura na segunda parte do subtítulo, é dado pela concepção de Fischer de que "the history of prices is the history of change". Suas fontes primárias são os registros de preços, que são mais abundantes para o estudo da mudança histórica do que qualquer outro tipo de dado quantitativo. Fischer utiliza-se desses dados para elaborar uma narrativa dos movimentos de preços na economia ocidental desde o século XI até a atualidade. É evidente que os preços tenderam a subir nesse período, mas esse aumento aconteceu em quatro grandes ondas de inflação, que ele chama de revoluções de preços dos séculos XIII, XVI, XVIII e XX.

Essas quatro grandes ondas tiveram características comuns: todas elas apresentaram os mesmos movimentos de preços relativos, queda dos salários reais, altas taxas de retorno do capital e disparidades crescentes entre ricos e pobres. Elas também foram relativamente similares, estruturalmente falando, no que se refere às mudanças: começaram silenciosamente, suscitaram uma crescente instabilidade e terminaram em crises divisivas que combinaram desordens sociais, transtornos políticos, colapsos econômicos e contrações demográficas. Essas crises aconteceram nos séculos XIV, XVII e no final do XVIII e elas foram seguidas por longos períodos de relativo equilíbrio: o Renascimento, o Iluminismo e a era vitoriana. Em todos esses períodos, os preços caíram e se estabilizaram, os salários aumentaram e as desigualdades diminuíram. Neste século, uma nova onda de aumento de preços teve início, mas o padrão não parece estar se repetindo da mesma forma.

Em cada um desses movimentos de longa duração, Fischer analisa as vinculações entre tendências econômicas, processos sociais, eventos políticos e correntes culturais. Ele descobre que longos períodos de equilíbrio de preços são caracterizados por uma crença na ordem, harmonia, progresso e o predomínio da razão. Inversamente, as revoluções nos preços criam culturas do desespero em suas etapas intermediária e final. Fischer examina não só a causa desses movimentos e discute os modelos que foram usados para explicá-los,

mas também tenta considerar suas conseqüências. Uma de suas descobertas mais importantes é a estrita correlação entre a revolução nos preços e o crescimento na desigualdade, crime violento, ruptura familiar, drogas e bebidas. Períodos de estabilidade e de equilíbrio nos preços tendem a facilitar os processos opostos: taxas declinantes de delinqüência, alta coesão familiar e menor uso de drogas e bebidas, além, é claro, de maior igualdade. Atualmente, estaríamos vivendo a fase final de uma grande onda que teria ganho impulso a partir dos anos 1890. Os problemas de nossa época são típicos das grandes ondas do passado.

Fischer não tenta prever o que vai acontecer proximamente, observando que a "incerteza acerca de nosso futuro é uma fato inexorável de nossa condição". Ele, na verdade, termina com uma análise sobre para onde poderíamos nos dirigir a partir daqui, e quais poderiam ser nossas escolhas agora. "Between Past and Future" refere-se aos que preferem deixar o destino final às forças de mercado, mas isso acontece apenas depois que crises maiores provocam um certo grau de sofrimento humano. Na história econômica, "equilibrium is the exception, rather than the rule", ademais do fato de que, em nossa época "there are no truly markets any more". Numa de suas mais controvertidas opiniões, Fischer acredita que "o livre mercado no século XX é uma ficção econômica, assim como o estado da natureza o foi na teoria política do século XVIII" (p. 252). A questão real não seria a de saber se deve haver intervenção no mercado, mas que tipo de interferência se deveria fazer, quem deve fazê-la e com que extensão. O problema, nesse sentido, estaria não com a inflação enquanto tal, mas com seus efeitos desestabilizantes.

Numa discussão que poderia ser aplicada ao processo de estabilização no Brasil, Fischer diz que "o registro histórico dos últimos 800 anos mostra que as pessoas comuns estão certas ao temer a inflação, uma vez que elas têm sido suas vítimas – muito mais que as elites". Mas, "as recentes políticas anti-inflacionárias também causaram prejuízos, de diversos modos" (p. 253). O que fazer? Deve-se em primeiro lugar pensar historicamente, já que a história não trata apenas do passado, mas da mudança e continuidade: o maior erro do planejamento econômico é o de impor um pensamento de curto prazo a problemas de longo prazo. Assim como os generais estão sempre lutando a última batalha, os economistas tendem a evitar que a última crise aconteça novamente: mas, a próxima crise é sempre diferente. Em segundo lugar, há necessidade de mais informação sobre tendências de longo prazo e contextos mais amplos. O aumento do conhecimento, em terceiro lugar, deve ajudar-nos a instituir mecanismos mais eficazes para administrar a economia moderna, sobretudo os instrumentos monetários, mas também a política fiscal e os

estoques de mercadorias, sem esquecer um sistema preventivo (*standby*) de monitoramento de preços: o dogma de que "price controls don't work" é desmentido por exemplos nos próprios Estados Unidos. Em quarto lugar, deve-se atuar no campo das políticas sociais, uma vez que o crescimento das desigualdades diminui o crescimento econômico, perturba a ordem política e causa graves danos ao tecido social: não se trata de distribuir recursos diretamente, mas de fazer investimentos educacionais e de estabelecer programas habitacionais, de saúde e de seguridade social vinculados ao esforço de poupança e de acumulação privada. Por fim, deve-se considerar tais projetos como um esforço coletivo e não como objetivos individuais.

A parte de texto ocupa apenas 255 páginas do número total, já que as 280 adicionais são ocupadas por 58 páginas distribuídas em 15 apêndices (sendo o último uma interessante discussão metodológica sobre a economia e a história), 44 de notas detalhadas e nada menos que 140 páginas de bibliografia, dividida em fontes primárias, obras secundárias (onde comparece um trabalho da historiadora greco-baiana Katia Mattoso sobre preços na Bahia em 1798), além de material sobre períodos específicos. Fischer declara, num reconhecimento final, sua dívida acadêmica para com Frederic Chapin Lane, o grande historiador econômico norte-americano, companheiro de Fernand Braudel nos estudos sobre a economia de Veneza no *quattrocento*, assim como em relação a Henry Phelps-Brown, o britânico que revolucionou o estudo dos preços.

Ascensão e queda das economias nacionais no contexto mundial

O livro de Charles P. Kindleberger, *World Economic Primacy: 1500 to 1990*, inscreve-se num projeto mais amplo do Instituto de Estudos Europeus e Internacionais de Luxemburgo sobre a "vitalidade das nações", isto é, a velha questão da "ascensão e queda" dos países centrais, tema que já tinha feito a fortuna acadêmica, *stricto* e *lato sensu*, de Paul Kennedy e suscitado a emergência de um outro tipo de indústria, a do "declinismo" das grandes potências. Em dois capítulos iniciais, o emérito Professor do MIT e conhecido economista nas áreas do comércio internacional e da história econômica européia apresenta sua metodologia sobre o que ele chama de "ciclo nacional" e descreve as características básicas das "primazias sucessivas" de oito formações econômico-sociais que, em momentos diversos da história, afirmaram sobre outros países ou culturas sua superioridade econômica ou tecnológica e candidataram-se, ainda que por breves momentos, a uma situação de relativa (ou absoluta, em certos casos) dominação econômica e hegemonia política.

O processo descrito no capítulo inicial – uma curva em S alongado, de começo lento, aceleração, queda na taxa de crescimento, expansão sustentada e depois declínio, geralmente relativo, mas às vezes absoluto, em termos de regiões ou setores – é pensado para aplicar-se mais aos países desenvolvidos, que apresentam aquilo que ele chama de *social capability*. O modelo, que não pode ser exclusivamente econômico (mas deve-se reconhecer a realidade da competição), não explica exatamente porque países individuais alcançam e ultrapassam os demais em termos de primazia econômica ou porque alguns antes no topo conhecem um declínio absoluto: mas, ainda que, como disse Fernand Braudel, não existe um "modelo de decadência", não se pode deixar de notar que vários concorrentes conseguiram ultrapassar a renda per capita da Grã-Bretanha neste século. Os recursos próprios contam menos no sucesso de um país do que a capacidade de inovar no momento certo, a abertura para o exterior (comércio, migração), a manutenção da produtividade, financiamento adequado e, porque não?, *mentalités*, isto é, valores sociais.

A questão da primazia econômica e da busca de *hegemons* ou novos centros – no sentido braudeliano – pode ser historicamente enganosa: seria incorreto deduzir da dominação britânica no século XIX e da americana neste, que o mundo tenha necessariamente de contar com uma potência dominante no próximo século, seja ela o Japão ou qualquer outra. Mas, o meio circulante usado nas trocas internacionais pode ser indicativo de uma certa *dominance*: o comércio mediterrâneo já passou por fases de ducado veneziano, florim florentino, maravedi espanhol, rixdollar holandês, libra britânica e dólar americano, num caso típico de darwinismo de mercado. Alguma agressividade política ou militar pode também se manifestar, como na demanda por um "lugar ao sol" para a Alemanha imperial ou a atitude desafiadora do Japão militarista, mas, mesmo tendo acumulado muita riqueza desde suas derrotas na Segunda Guerra, nenhum desses países, ou suas moedas nacionais, parecem pertos de desafiar a posição hoje dominante dos Estados Unidos e do dólar. As duas nações abandonaram aliás uma concepção territorial-militar do poder em favor do que Rosecrance chamou de "Estados comerciais".

Em todo caso, é difícil estabelecer uma teoria abrangente da primazia econômica sem verificar os elementos históricos à disposição. Kindleberger começa as análises nacionais pelas cidades-estado italianas dos séculos XIV a XVI (Veneza, Florença, Gênova e Milão), analisando, particularmente em relação aos aspectos inovadores do comércio marítimo e das finanças, as razões de seu sucesso e declínio, este explicável não apenas em termos do esgotamento dos recursos naturais (madeira) ou de concorrência de holandeses e britânicos (que passaram a imitar grosseiramente os produtos de luxo venezianos, amplian-

do, no entanto, o círculo de consumidores), mas igualmente em função da deterioração dos negócios própria às situações estabelecidas de monopólio e, portanto, tendencialmente conservadoras ou criadoras de maus hábitos (má administração bancária, consumo conspícuo, tendência ao emprego público). Como para comprovar que os problemas da globalização e da "cláusula social" não constituem, a rigor, nenhuma novidade histórica, Kindleberger cita o caso de mestres venezianos que emigraram com segredos industriais para produzir tecidos em áreas de salários mais baixos.

Mas, pode-se considerar também o desafio das especiarias trazidas, a partir de um certo momento, pelos desbravadores portugueses que, junto com os vizinhos espanhóis, constituem o segundo caso de ascensão e declínio estudado no livro: a primeira "conferência de Ialta", finalmente, é representada pela divisão do mundo entre portugueses e espanhóis pelo Papa Alexandre VI em 1493 e pelo tratado de Tordesilhas do ano seguinte. Portugal começou a ficar rico ao estender suas atividades além de seus próprios horizontes, combinando golpes de audácia e monopólios lucrativos (escravos da África); mas, o sucesso foi efêmero e, depois da breve recuperação trazida pelo ouro das minas gerais, Portugal decaiu em face da concorrência, de novo, de holandeses e britânicos. O declínio da Espanha foi talvez mais político do que econômico, uma vez que, a despeito da riqueza trazida pela conquista e exploração brutal do Novo Mundo, o país nunca foi de fato economicamente desenvolvido. Três grandes historiadores (Elliot, Hamilton e Vicens Vives) escreveram livros de títulos semelhantes, o "declínio da Espanha", o que se explica pela combinação de fatores detectados por esse estudiosos: incapacidade de competir no mar, temperamento guerreiro, desprezo pelo trabalho e preocupação com o *status* de *hidalgo*, hostilização dos judeus e mouros, Inquisição, restrições às corporações de ofícios (úteis em determinadas circunstâncias), distância social entre os proprietários latifundistas e os agricultores, precoce êxodo rural. Os precursores dos economistas, os *arbitristas*, já denunciavam em pleno século XVII a primogenitura, a mão-morta, a vagabundagem, o desflorestamento, a redundância de eclesiásticos, as restrições ao trabalho manual, o caos monetário e a taxação opressiva, propondo em seu lugar a educação técnica, a imigração de artesãos, a estabilidade monetária, a extensão da irrigação e a melhoria dos canais internos. Hamilton diz que a História mostra poucos exemplos de tão hábeis diagnósticos e um tal desprezo por tão sábios conselhos.

Os Países-Baixos representam justamente a passagem histórica da predominância econômica da Europa mediterrânea e atlântica – para não dizer católica – para a Europa do norte, industriosa e comerciante, dotada da famosa

ética protestante que animou mais de um debate sociológico. A unificação do comércio marítimo mundial – mediterrâneo, hanseático, báltico, atlântico e extra-europeu – foi feita em grande medida pelos mercadores de Bruges, de Antuérpia e pelos holandeses que dominavam as províncias unidas dos Países-Baixos setentrionais: o "milagre econômico" do séculos XVI e XVII e o "desconforto da riqueza" daí decorrente têm muito a ver com a "acumulação primitiva" permitida por um tipo de mercantilismo extremamente ativo no comércio de mercadorias e nas finanças (alta taxa de poupança interna e juros baixos), ademais da construção naval e da oferta de produtos da indústria doméstica. O crescimento e a riqueza têm a ver com trabalho, capital e tecnologia (que podem ser importados, como foi o caso dos judeus ibéricos e dos huguenotes franceses), mais a capacitação social própria, que depende da educação: muitos anos antes do protestantismo, os holandeses já valorizavam a boa formação do povo.

Os holandeses foram pioneiros nos mercados de "futuros", de "opções", títulos, bônus governamentais e na especulação com produtos de base, demonstrando mais uma vez que nossa época não inovou em nada. Em pleno mercantilismo, os Estados Gerais permitiam a livre circulação de metais preciosos, escapando do "complexo de Midas" que afetava vários outros países. Persiste um debate entre "braudelianos" e outros historiadores (Jonathan Israel, por exemplo) sobre as fontes principais dessa riqueza, se o comércio de *commodities* ou de "bens de luxo", mas o fato é que a primazia holandesa no comércio mundial foi praticamente total entre 1585 a 1740, cedendo terreno depois a outros competidores em virtude de vários golpes decisivos: o *Navigation Act* britânico de 1651, três guerras anglo-holandesas e a guerra tarifária contra a França colbertista, culminando com a invasão francesa da Holanda em 1672. Depois da ascensão de Guilherme de Orange ao trono britânico, em 1688, banqueiros holandeses instalaram-se em Londres, precipitando talvez a transferência de hegemonia financeira e comercial. A concorrência estrangeira e a Revolução francesa foram golpes fatais à economia da região, que já vinha declinando por uma série de outras razões internas.

A França é, para Kindleberger, o "perpetual challenger", querendo ele dizer com isso que ela nunca exerceu um predomínio econômico mundial, mas tampouco experimentou uma decadência visível em relação ao resto da Europa. Para Braudel, a França sempre foi despojada dos principais elementos para tornar-se um centro econômico dominante: produção abundante, crédito disponível, negociantes empreendedores e volume de comércio marítimo. Poderíamos completar que, em contrapartida, ela sempre teve uma abundância de

frondes, *jacqueries* e revoluções sociais: mesmo um historiador marxista como Hobsbawm reconhece o relatívo atraso do capitalismo francês, a despeito da *révolution bourgeoise* e de uma "tecnocracia" saint-simoniana. No terreno econômico, precisamente, pode-se observar que o Bank of England foi fundado em 1694, mas apenas em 1800 Napoleão instituía a Banque de France. As "grandes écoles", cartesianas, dedutivas (e arrogantes), que traziam prestígio e *gloire* à burocracia pública, foram estimuladas, mas não necessariamente a pragmática educação de base ou técnica para as grandes massas. Na França se *falava* de ferrovias, na Inglaterra elas eram *fabricadas*.

Numa seção apropriadamente intitulada "Mentalités", Kindleberger demonstra como, a despeito da Revolução, as atitudes francesas sempre foram condicionadas por valores aristocráticos do *ancien régime*: "le commerce n'est pas noble". Seus empreendimentos coloniais, nas Américas, na Ásia ou na África – não cobertos nesta análise – foram mais fontes de despesas (ainda que de prestígio), do que de riqueza real, como constatou Jacques Marseille em *Empire colonial et capitalisme français: histoire d'un divorce* (1984). Finalmente, a retomada do crescimento no pós-guerra foi mais devida ao choque da ocupação e ao pavor de uma Alemanha reconstruída, o que facilitou a integração européia, do que às virtudes intrínsecas da *planification* e do dirigismo estatal. Mas, uma vez estancado o impulso das *trente glorieuses*, a França volta a patinar na resistência corporativa e na indefinição política.

A Grã-Bretanha é, evidentemente, o caso clássico do ciclo nacional de Kindleberger, de rápido crescimento inicial no comércio, indústria e finanças, alcançando a primazia econômica mundial e declinando lentamente depois. A descrição habitual começa com a Revolução Industrial de 1760 a 1830, a adoção do livre-cambismo em 1846, o apogeu tecnológico na Grande Exposição do Palácio de Cristal em 1851, sendo que a fase industrial foi precedida pela ascensão do comércio nos séculos XVII e XVIII, seguido de um século de dominação nas finanças e o *gold standard*, ao passo que a decadência foi acelerada pelas duas guerras mundiais. Historiadores revisionistas podem até contestar um ou outro aspecto desse itinerário clássico, mas o fato é que a Grã-Bretanha forneceu matéria-prima para várias análises comparadas, inclusive para o próprio Marx, preocupado com o atraso da Alemanha (*de te fabula narratur*), ou Rostow e sua tipologia das etapas de crescimento econômico. Competição da Alemanha, difusão tecnológica, reversão para a proteção tarifária, passagem da liderança financeira de Londres para Nova York, desvinculação monetária do ouro, ajudam a explicar o declínio experimentado em todo o século XX, a ponto de se poder dizer: "Goodbye, Great Britain".

A Alemanha, que não se encaixa bem no modelo do ciclo nacional proposto, é um *latecommer* que, tendo atuado como aprendiz durante a primeira metade do século XIX, ultrapassou a Grã-Bretanha antes de seu final, para retomar sua importância com o *Wirtschafiswunder* do pós-guerra e a liderança subseqüente do processo de integração européia. Mas, apesar de seu *Sonderweg*, a Alemanha também enfrenta problemas de relativo declínio na atualidade, como revelado nos planos do Chanceler Kohl para uma reforma completa do esgotado sistema de "economia social". Em todo caso, depois de duas tentativas frustradas, "ela não parece buscar a primazia econômica e política, contente de seguir a liderança americana mesmo se esta é vista como esvaindo-se" (p. 168). Sua entrada no Conselho de Segurança da ONU, junto com a do Japão parece ser uma simples questão de tempo.

Em dois séculos de vida independente, o ciclo nacional americano passou de um pequeno país isolado a uma nação líder na economia mundial, tendo inovado na produção de massa já na passagem do século e contribuído para a liberalização das finanças e do comércio internacional no segundo pós-guerra. Um quarto de século de "Golden Age" e de hegemonia industrial deu lugar a relativo declínio nos anos 80, mas a vitória na Guerra Fria confirmou a liderança mundial dos Estados Unidos. A despeito da existência de "moedas sintéticas" (Direitos Especiais de Saque, ECU na Europa), do término do padrão de Bretton Woods em 1971 e sem que a Alemanha ou o Japão favoreçam o uso externo indiscriminado de suas moedas, o dólar permanece, *faute de mieux*, a moeda de referência do sistema financeiro internacional. Mesmo numa era de "diminished expectations" (Krugman), o argumento do declínio é certamente exagerado e os EUA continuarão a exercer a primazia econômica mundial pelo futuro previsível, independentemente das (ou graças às) crises que poderão apresentar-se nos mercados cambiais e financeiros.

Outra parece ser a situação do Japão, o país que mais cresceu neste século, mas que começou a padecer de certos males que podem dificultar seu movimento de "irresistível" ascensão para a liderança mundial. Partilhando certas características da Grã-Bretanha, a ilha alcançou e de certa forma superou a tecnologia ocidental, tornando-se uma potência exportadora (mas, de modo algum livre-cambista), primeiro em produtos *labour-*, depois *capital-intensive*. O Japão aderiu ao GATT e à OCDE não porque acreditasse nos princípios do livre mercado, mas porque queria ser aceito como membro pleno da comunidade internacional. Mas, depois de anos de sucesso, o modelo japonês também apresenta fissuras, tornando mais improvável a substituição da *Pax Americana* por uma hipotética *Pax Niponica*.

A evolução normal do ciclo nacional de Kindleberger é do comércio para a indústria e daí para as finanças, mas os agentes econômicos passam de *risk-takers* para a condição de *rentiers*, voltados mais para o consumo do que para a poupança ou inovação. As causas do declínio podem ser externas – guerra, extensão indevida, competição aguda – ou internas – esclerosamento do sistema produtivo, resistência às mudanças – e não é certo que o processo possa ser alterado por políticas nacionais ou pela vontade apenas. A mudança de um *hegemon* nem sempre ocorre de imediato e a substituição de um líder econômico por outro pode exigir um longo *interregnum*: os Estados Unidos já eram a economia dominante em princípios do século, mas foi preciso esperar o final da Segunda Guerra para que eles passassem a exercer a liderança mundial. Talvez um G-7 ampliado possa representar, coletiva e cooperativamente, um centro econômico dominante nesta nova fase do sistema mundial de poderes, mas sua atual representatividade é questionável, segundo Kindleberger. *So what next?*, ele pergunta no final, para responder em seguida: *muddle*, isto é, confusão e desordem. Haverá algum regionalismo e alguma cooperação entre as grandes potências, e a persistência de conflitos de baixa intensidade. No momento oportuno, algum país emergirá da confusão como uma nova economia dominante: os EUA novamente, o Japão, a União Européia, ou algum *dark horse* como a Austrália, o Brasil ou a China? "Who knows? Not I".

O não-sistema financeiro internacional: desenvolvimento e dilemas atuais

Os dois livros que tratam de questões monetárias e financeiras e a coletânea sobre as novas forças na economia mundial são desiguais em conteúdo e objetivos: *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, de Harold James, foi encomendado pelo próprio FMI como parte das comemorações do cinqüentenário das instituições de Bretton Woods, mas não constitui, por assim dizer, uma "história oficial" do Fundo, já que o autor trabalhou em completa independência e autonomia intelectual. Os artigos recompilados por Brad Roberts da *The Washington Quarterly* representam uma contribuição de acadêmicos e responsáveis governamentais para a "boa administração" do mundo nos conturbados anos 90. Já o livro editado por Frenkel e Goldstein, *International Financial Policy*, ao coletar ensaios apresentados numa conferência em homenagem a um de seus mais famosos diretores, o holandês Jacques Polak, conserva a saudável anarquia de todo *Festschrift*: dezenove contribuições variadas por 22 autores, entre os quais está o brasileiro Alexander Kafka com um interessante artigo sobre o papel do FMI depois do colapso do sistema

de paridades fixas. Seria impossível resenhar tal tipo de livro, que cobre temas tão diversos como a teoria quantitativa da moeda e a integração monetária da Europa, sem falar da supervisão bancária e da política de condicionalidade do Fundo; deve-se, no entanto, recomendá-lo como uma contribuição útil à compreensão das preocupações principais que mobilizam a atenção do *staff* do Fundo e ao próprio modo de funcionamento dessa instituição agora de meia idade.

O livro monográfico, como indica o seu título, não é tanto sobre o FMI, exclusivamente, mas sobre o sistema monetário internacional desde 1944, na verdade sobre o não-sistema a partir de 1971. Ao utilizar-se dos arquivos do Fundo e de entrevistas com todo o seu *staff*, mas conservando plena liberdade de julgamento em relação a uma instituição muitas vezes considerada secreta ou pouco comunicativa, James consegue apresentar uma descrição objetiva sobre seu funcionamento desde a famosa conferência de 1944 até a crise do México e o reingresso do ex-transfugas socialistas em seu seio. Nesse ponto ele se distingue de volumes precedentes editados por "historiadores" do próprio FMI, que fizeram mais uma "inside history", ao tratar mais das atividades do Comitê Executivo ou das Assembléias de Governadores, do que dos efeitos das políticas monetárias preconizadas na economia mundial.

O Professor de História da Universidade de Princeton não deixa de tocar em questões controversas, combinando justamente o itinerário do FMI com o desenvolvimento da economia internacional no último meio século. Fundado em plena era de cooperação na Segunda Guerra Mundial, o FMI estava pronto a acomodar as diferenças estruturais entre economias socialistas e capitalistas, mas foi de certa forma condenado a atuar apenas num campo depois da divisão irremediável do pós-guerra. Ele, na verdade, teve um papel restrito na fase de estabilidade cambial que durou até 1971, quando os EUA abandonaram o sistema de paridades fixas; no período subsequente, de não-sistema financeiro, ele tentou, sem conseguir exatamente, conviver com a anarquia monetária criada pela flutuação das moedas. Seu papel de "vilão", talvez ignorado durante os anos 50 e 60, deveu-se, na fase de grandes desajustes que se seguiram ao choque de 1971, aos dois choques do petróleo (1973 e 1979) e à crise da dívida em 1982, às famosas condicionalidades impostas aos países que buscaram socorrer-se de algumas linhas de crédito para paliar déficits crescentes em suas balanças de pagamentos sem necessariamente estar dispostos a enfrentar todas as conseqüências de penosas, mas inevitáveis, políticas de ajuste das contas públicas.

A história começa bem antes de Bretton Woods, atravessa todas as

etapas de funcionamento e de reformas do FMI, segue as políticas nacionais dos grandes países membros, analisa os grandes problemas da economia mundial do pós-guerra – inflação, reservas internacionais, liberalização comercial, crise de crescimento, unilateralismo – e avalia o novo papel da instituição numa fase de mercados globais de capitais e de volatilidade financeira. No tratamento da crise da dívida, há um subcapítulo sobre o Brasil, no qual são abordados os problemas de recomposição de créditos por parte dos bancos internacionais e a própria permissividade monetária do Governo brasileiro nessa época, a famosa moratória de 1987 e as tentativas subseqüentes de renegociação até o acordo de 1994. Casos como o do Brasil ou do México, assim como a reinserção dos ex-socialistas na economia mundial revelam como essas mudanças conceituais produziram um novo consenso sobre as políticas macroeconômicas adequadas, que é o sentido da "good governance": do chamado "consenso de Washington" passou-se hoje a um consenso verdadeiramente global, e o FMI situa-se, junto com o G-7, no centro dessa nova concepção de prosperidade econômica.

Brad Roberts capturou, em *New Forces in the World Economy*, os melhores artigos publicados na revista do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade de Washington, entre 1993 e 1996, sobre os dilemas dos EUA sobre como enfrentar os problemas recorrentes dos anos 90 numa era de incertezas: globalismo-regionalismo, volatilidade-controle dos fluxos mundiais de capitais, multilateralismo-unilateralismo, liberalização-competitividade, comércio e meio ambiente, investimentos e cláusula social, convergência no Norte e conflito no Sul, relações com a Rússia, a China e as novas economias emergentes, enfim coordenação no G-7 ou isolacionismo por parte da grande potência remanescente. A despeito do perfil norte-americano dos autores, eles logram discutir com bastante profundidade e pertinência as grandes questões da "economia política internacional" neste final de século: de especial interesse são as seções reservadas aos problemas da economia global, das novas orientações do comércio e dos investimentos, dos mercados financeiros e da agenda da "governabilidade".

A estrutura normativa e institucional das relações econômicas internacionais

Os trabalhos de Craig Murphy e de Daniel Verdier, respectivamente sobre as organizações internacionais e as políticas comerciais nacionais, tocam no próprio âmago da construção da ordem econômica internacional, a partir da segunda metade do século XIX até a atual fase de reestruturação dessa mesma

ordem. Embora centrado, o primeiro, na coordenação de esforços entre os países desenvolvidos para impulsionar as forças do capitalismo industrial e, o segundo, na limitação tentativa dessas mesmas forças externas representadas pelo industrialismo e pelo liberalismo comercial por parte dos movimentos políticos nacionais e de grupos de interesse setoriais, ambos os estudos contribuem, em função do vasto espectro histórico coberto e da perspectiva *cross-national* neles adotada, para uma compreensão mais acurada sobre como a soberania política absoluta dos Estados, mesmo desenvolvidos, vem sendo continuamente erodida pela construção de uma ordem econômica impessoal que, desde a paz de Viena e a expansão subseqüente da "ordem burguesa", afeta cada vez mais a vida diária dos cidadãos.

International Organization and Industrial Change é, em parte, uma história das organizações intergovernamentais de cunho cooperativo nos terrenos da regulação industrial (patentes, normas técnicas, pesos e medidas), dos transportes e comunicações (uniões telegráfica, postal, de ferrovias), do comércio (união para a publicação das tarifas, direito comercial privado, estatísticas comerciais), das questões sociais (Liga contra o trabalho escravo, Oficina internacional do trabalho), jurídicas (corte permanente de arbitragem), de higiene pública ou de direitos humanos ou da educação e pesquisa (sismologia, geodésia, cartografia). As uniões ou organizações concebidas grosso modo durante a segunda Revolução Industrial – a primeira foi a União Telegráfica Internacional, em 1865 – prosperaram enormemente desde então, contribuindo decididamente para impulsionar a *global governance* a partir de meados do século passado até o surgimento da mais jovem dentre elas: a Organização Mundial do Comércio, que começou a funcionar em 1995.

Suas sedes ficam, na maior parte dos casos, na Europa, simplesmente porque, como diz Murphy, "European states controlled much of the world" (p. 47). Ao lado dessas muitas entidades intergovernamentais, deve-se mencionar as centenas de conferências européias ou mundiais, de fato um verdadeiro sistema global de consulta e coordenação entre representantes de governos e de entidades associativas de empresários, que estabelecem a agenda econômica mundial. Se disse que o livro é *em parte* uma história dessas instituições porque ele também se dedica a interpretar, segundo um modelo gramsciano, a formação dessas "superestruturas culturais" com base nos conceitos de "bloco histórico", de "crises orgânicas" e de emergência de uma "nova ordem social", esta fazendo a mediação entre a "sociedade civil" – no caso os industrialistas e outros grupos representativos da ordem econômica – e o sistema político. A liderança intelectual – ou seja, o "intelectual orgânico" de Gramsci – seria dada pelos "liberais internacionalistas" que construíram verdadeiramente as organizações

mundiais que dominam, hoje em dia, o essencial das relações econômicas internacionais. Com efeito, as relações entre os principais países do mundo desenvolvido há muito deixou de pautar-se pelos antigos tratados bilaterais de "amizade, comércio e navegação" para cingir-se aos postulados e princípios estabelecidos multilateralmente em convenções negociadas entre atores diversos do cenário internacional (muitos deles não governamentais).

Entre o cosmopolitismo esclarecido dos pioneiros do século passado, ao organizar as primeiras reuniões fundacionais das "uniões" e "escritórios de cooperação", e as grandes conferências globais onusianas deste final de século, o mundo certamente evoluiu para melhor, no sentido em que se logrou diminuir enormemente o potencial de conflito embutido nas divergências de interesses por motivos econômicos. Muito embora as organizações originais de cooperação industrial não tenham conseguido evitar dois desastrosos conflitos mundiais neste mesmo século, o surgimento da ONU, em 1945, e a multiplicação de suas agências especializadas desde então, fez com que o cenário político internacional certamente se aproximasse um pouco mais dos projetos de "paz perpétua" advogados pelo primeiro internacionalista liberal conseqüente: Kant. O consenso tornou-se um princípio quase que imutável de negociação de interesses econômicos divergentes e a *global governance* buscada desde os tempos do filósofo de Königsberg vem sendo pacientemente construída, ainda que de forma parcelada, pelas instituições estudadas por Murphy. Seu livro constitui assim uma anatomia prática da emergência do liberal internacionalismo.

Numa outra vertente, mas talvez com igual proveito, Daniel Verdier oferece, em *Democracy and International Trade*, um estudo comparado sobre como três potências industriais, a Grã-Bretanha, a França e os Estados Unidos, administraram, entre 1860 e 1990, a conciliação dos interesses internos com uma visão propriamente internacionalista da ordem econômica global. Com base numa "teoria política do comércio internacional", que focaliza o papel do eleitorado, das coalizões de interesses e dos *lobbies* nacionais na formulação das políticas públicas, o sociólogo de Chicago analisa a elaboração das políticas comercial e industrial nos três países, enfatizando as reações das correntes políticas predominantes em cada um deles aos processos e eventos que marcaram a construção da ordem econômica mundial nos últimos 130 anos de capitalismo triunfante.

Seu estudo é único no gênero, uma vez que a unidade privilegiada não é tanto o Estado, mas a chamada sociedade civil, o eleitor e sua representação organizada nos parlamentos nacionais: os fatores domésticos das tomadas de posição desses países nos foros internacionais são assim plenamente realçados,

com os interesse de curto prazo (emprego, proteção industrial, desvalorizações competitivas) predominando em algumas circunstâncias sobre os objetivos de longo prazo (livre-comércio, estabilidade monetária, desarmamento ou crescimento sustentado). As políticas do primeiro tipo trazem resultados imediatos e são, portanto, suscetíveis de carrear maior apoio momentâneo, mas escondem seus custos invisíveis ou os transferem para os estados mais fracos ou as futuras gerações. Como determinar os interesses permanentes de uma nação nessas condições: isso depende do processo político em cada país e da sabedoria das elites dirigentes.

Com efeito, como diz Verdier, a política externa é determinada em toda a sua extensão por fatores internacionais apenas em casos de crises envolvendo a segurança nacionais; na maior parte dos casos, a elaboração da política exterior depende, tanto quanto a política interna, de opções e escolhas difíceis, feitas com base em interesses gerais e particulares. Quem decide sobre que tipo de interesse nacional relevante? As respostas neste livro são buscadas em torno da formulação das políticas comerciais de três atores relevantes da ordem econômica internacional no último século e meio e grande parte do sistema econômico mundial que emergiu nesse período dependeu dos processos políticos em curso em cada um deles. Assim, estudar a atuação dos *lobbies* nacionais na Grã-Bretanha, na França e nos Estados Unidos – ou seja, as relações entre agricultores e industrialistas, entre comerciantes e banqueiros, entre todos eles e os partidos políticos, entre estes e o Executivo – esclarece melhor a própria emergência da estrutura atual das relações econômicas internacionais.

Paulo Roberto de Almeida

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: Universidade Estadual Paulsita; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, 377 p.

O historiador Clodoaldo Bueno oferece-nos com esta obra uma análise das relações internacionais do Brasil em um arco de treze anos. O período relativamente curto permite um enfoque detalhado dos principais acontecimentos, resgatando a importância dos fatos e de seus atores para a compreensão do processo histórico.

Fundamentado em um consistente trabalho de arquivos, o autor visa "construir uma análise das alterações havidas na política externa em decorrência da instalação da República, a partir da documentação brasileira, portanto uma visão de dentro para fora no período considerado" (p. 13). Sua hipótese básica é a de que os dirigentes republicanos adaptaram as relações internacionais do Brasil às transformações que estavam ocorrendo na economia com a ascensão de uma nova elite agroexportadora vinculada ao café. Isto, no entanto, sem considerar que a cafeicultura era de interesse apenas dos estados produtores, pois a sua importância transcendia o regional para tornar-se tema de preocupação nacional. Por outro lado, apesar de reconhecer o papel da estrutura econômica na elaboração de políticas de governo, Bueno não adota uma visão determinista da história, já que trata de um amplo espectro de episódios relevantes no período em questão.

Partindo do contexto no qual se dá o advento da República, a obra situa o surgimento das novas forças internas e coloca, desde o início, um fato relevante para a política externa brasileira, que é a aproximação com os Estados Unidos. Prossegue, então, com um detalhado capítulo sobre a nova estrutura republicana da diplomacia brasileira, com referências importantes acerca das discussões no Legislativo Federal envolvendo o serviço diplomático. Ao analisar os discursos dos congressistas, Bueno vai detectando a tendência regionalizadora das relações internacionais republicanas, voltadas para as Américas.

Em capítulo específico sobre o relacionamento Brasil-Estados Unidos pode-se constatar uma significativa mudança de orientação da política exterior. O autor destaca o papel de Salvador de Mendonça, que pretendia canalizar a influência norte-americana, aproveitando-a de modo pragmático. Cabe, aliás, destacar a sugestão feita por Amado Cervo na apresentação desta obra, para que Bueno nos brinde oportunamente com um estudo versando sobre a influência decisiva do "superministro das relações exteriores" (p. 9), Salvador de Mendonça.

A análise de Clodoaldo Bueno, minuciosa e abrangente, segue tratando de temas relevantes para o período em questão, como a intervenção estrangeira na Revolta da Armada, o relacionamento com a Argentina, o quadro geral de política externa no Cone Sul, e as questões econômicas e de defesa da soberania.

Nas Conclusões, é-nos oferecida uma síntese do período 1889-1902, com a retomada da hipótese inicial acerca da importância dos novos interesses da cafeicultura, que impulsionaram a inserção do País no contexto liberal vigente. Bueno, porém, não se limita a uma análise mecânica da hegemonia do café, destacando que "é preciso relativizar a afirmação corrente de que a República, uma vez implantada, cuidou exclusivamente dos interesses da cafeicultura. Como foi demonstrado, as negociações do convênio aduaneiro firmado com os Estados Unidos, em 1891, visavam sobretudo o estímulo da produção açucareira dos estados nordestinos. Os depoimentos colhidos nos Anais do Senado e da Câmara dos Deputados contrariam o esquema interpretativo segundo o qual a defesa dos interesses do café decorria do predomínio, no Legislativo, das bancadas dos estados produtores. Representantes de outros estados também consideravam o fomento das exportações como uma das magnas questões nacionais." (p. 358).

Contamos, portanto, aqui com uma obra fundamental para entender um período complexo e pouco estudado das relações internacionais do Brasil.

Carmen Lícia Palazzo de Almeida

ABI-SAD, Sergio Caldas Mercador. *A potência do dragão: a estratégia diplomática da China*. Brasília: EDUNB, 1996, 214 p. (Coleção *Relações Internacionais*).

Livro oportuno, que vem enriquecer em boa hora a pequena bibliografia brasileira sobre estudos asiáticos, o trabalho de Sergio Abi-sad fornece ao leitor uma visão histórica da formação da moderna política externa da República Popular da China. Diplomata de carreira, tendo servido entre 1990 e 1993 na Embaixada do Brasil em Pequim, o autor pôde desfrutar de privilegiado posto de observação da vida chinesa, extraindo daí vivência que em muito o auxiliou a interpretar as metas e os desafios da RPC em quase meio século de política exterior.

Na Apresentação da obra, Abi-sad aponta como dado fundamental para

a compreensão do substrato histórico da mentalidade chinesa o fato de que o Império do Meio, de cultura própria e milenar, foi por muitos séculos o senhor de sua região, a quem os reinos "bárbaros" vizinhos deviam vassalagem. Esse "sentimento de preponderância absoluta" e de auto-suficiência em relação a outros povos (sinocentrismo) está profundamente arraigado no povo chinês, que, em função das investidas do imperialismo ocidental no século XIX, passou a perceber com desconfiança influências externas, identificadas como uma ameaça à unidade soberana da nação.

Assim, testando diversos caminhos, a China tem procurado a restauração de sua glória passada e a conquista do lugar de destaque que, acredita, sempre lhe coube na comunidade de nações. Com esse objetivo em mente, sustenta Abi-sad, os governantes chineses não hesitam em colocar de lado considerações ideológicas ou de princípio quando se impõe uma leitura pragmática do interesse nacional do Estado chinês.

O autor analisa, na Parte I, a evolução da diplomacia chinesa desde 1949, cujo espírito realista encontrou em Chu En-Lai sua melhor personificação. Desde a Guerra do Ópio (1840-42), o outrora orgulhoso império chinês vinha sofrendo humilhações por parte de potências estrangeiras que invadiram e partilharam seu território. Tal estado de coisas perdurou até a instauração da RPC, sob a liderança de Mao Tsé-Tung, quando os chineses começaram a ensaiar uma recuperação da dignidade perdida. No entanto, afastada da ONU e sem vínculos regulares com as grandes potências ocidentais, a China se viu na necessidade de aliar-se à URSS a fim de garantir sua segurança, embora a orientação do comunismo maoísta já demonstrasse sinais de independência ao flertar com o mundo em desenvolvimento, anunciando-se em fervorosa defesa da causa terceiro-mundista.

Com efeito, sobreveio a ruptura sino-soviética do início dos anos 60, com o repúdio chinês à tutela de Moscou e a subseqüente suspensão do programa de assistência da URSS à China. As rinhas com o poderoso vizinho levaram inclusive a escaramuças de fronteira na região do rio Amour, em 1969, disputa que quase degenerou em conflito de maiores proporções. Diante desse quadro, em que a URSS despontava como principal inimigo, a obtenção pela RPC de poder nuclear autônomo se constituiu em importante fator de dissuasão, segundo a concepção estratégica de "capacidade de resposta".

Abi-sad mostra como, no romper da década de 70, a percepção chinesa do meio externo estava vivamente associada à idéia de "cerco hostil" (o que em parte explica a recorrência de certos comportamentos aparentemente agressivos da China, se interpretados pela lógica do animal acuado que ataca para se

defender). A pregação ideológica exasperada da Revolução Cultural só tinha feito agravar o isolamento da China, colocando-a em condição próxima à de autêntico pária internacional.

Quando os Estados Unidos jogaram a "carta chinesa", elevando a China ao *status* de interlocutor no novo pentagrama do equilíbrio de poder, tal reviravolta permitiu à RPC ocupar seu assento no Conselho de Segurança da ONU e afirmar-se internacionalmente de modo muito mais eficiente do que até então vinha perseguindo por seus próprios meios. A visita de Nixon a Pequim, em 1972, selou o "resgate" norte-americano da China, que passava a ocupar posição de relevo no cenário global.

Após a morte de Mao, e com o fortalecimento da liderança inconteste de Deng Xiao Ping, o Governo chinês deu início, em 1979, a um processo de reformas econômicas, baseado, inicialmente, no programa das Quatro Grandes Modernizações (indústria, agricultura, defesa e ciência e tecnologia). As "zonas econômicas especiais" deram impulso às reformas que, à luz das visíveis diferenças entre a carcomida China estatal e a emergente China capitalista, ensejaram o surgimento retórico do "socialismo com características chinesas". Datam dessa nova fase os entendimentos para o retorno à China de Hong Kong, em julho de 1997, e Macau, em 1999, de acordo com o princípio "um país, dois sistemas".

A arrancada de crescimento econômico prosseguiu durante toda a década de 80. A confiança dos investidores estrangeiros somente se abalou com o incidente de Tiananmen, em 1989, ocorrido pouco depois da visita de Gorbachev à China, que normalizou as relações com a URSS.

Na Parte II, são analisados os grandes temas da política externa contemporânea da China, em especial as relações com a Rússia, o Japão e os Estados Unidos. Com o Japão, por exemplo, a tradicional rivalidade vem cedendo espaço à expansão do intercâmbio econômico desde a retomada das relações diplomáticas em 1973. As duas potências asiáticas, porém, ainda não lograram superar totalmente o peso da história e estabelecer um tipo de relacionamento similar ao da Alemanha com a França após a Segunda Guerra Mundial.

Finalmente, um capítulo é dedicado ao relacionamento do Brasil com a China, cujos primórdios remontam ao Tratado de Amizade, Comércio e Navegação de 1880. A partir de 1974, ano do restabelecimento das relações diplomáticas, começou-se a delinear um processo de aproximação bilateral, reforçado por trocas de visitas de alto nível e missões comerciais. Da parte do Brasil, foram à RPC os Presidentes João Figueiredo (1984), José Sarney (1988) e Fernando Henrique Cardoso (1995). No momento atual, a opção por uma

"parceria estratégica" norteia a cooperação entre os dois países, que inclui áreas promissoras, como a de lançamento de satélites de sensoriamento remoto.

Como assinala Abi-sad, o Brasil e a China possuem uma "vasta esfera de convergência de aspirações e objetivos concretos". Um dos argumentos do autor é o de que ambos postulam independência e um tratamento em pé de igualdade em relação às grandes potências. Cumpre ressalvar, apenas, que a China aparenta disposição para participar do "jogo do poder" em todas as suas instâncias, ao passo que o Brasil, desnuclearizado e sem pretensões hegemônicas, possui abordagem diversa em termos de *Realpolitik.*

Resultado de ampla investigação bibliográfica e positivamente valorizado pelo cuidado com que o autor procurou registrar no corpo do trabalho os fatos históricos mais relevantes para o seu objeto de pesquisa, o livro tem muitos méritos, entre eles o de ser um texto acessível ao leitor brasileiro, ao mesmo tempo informativo e analítico, cujas interrogações que provoca bem espelham as encruzilhadas à frente do grande dragão asiático.

Eugênio Vargas Garcia

Revista Brasileira de Política Internacional

Revista semestral de política externa brasileira e de relações internacionais editada pelo **Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**
Universidade de Brasília - Edifício Multiuso I, 70910-900 Brasília, DF - Brasil
Caixa Postal 4602 - 70919-970 Brasília, DF
Tel.: (55-61) 348-2754 Fax.: (55-61) 273'6256

Números já publicados da nova série (Brasília):

Ano 36 nº 1 janeiro-junho 1993

Ano 36 nº 2 julho-dezembro 1993

Ano 37 nº 1 janeiro-junho 1994

Ano 37 nº 2 julho-dezembro 1994

Pedidos ao:
Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
Universidade de Brasília - Edifício Multiuso I, 70910-900 Brasília, DF - Brasil
Caixa Postal 4602 - 70919-970 Brasília, DF
Tel.: (55-61) 348-2754. Fax.: (55-61) 273-6256

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60.000 caracteres.
2. Encaminhar os originais ao Editor em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de resumo em português e *abstract* em inglês, de aproximadamente oitenta palavras, bem como de palavras-chave e *key-words*.
4. Na primeira página do artigo deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo e não ao pé da página. Observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas.
6. As resenhas devem conter em torno de 75 linhas de 65 toques, ou seja, 6.000 caracteres.

✂ -

Para assinaturas ou renovação de assinaturas, encaminhar um cheque nominal correspondente a R$ 20,00 para o Brasil ou US$ 30,00 para o exterior ao ano em nome de:

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Caixa Postal 4602

70919-970 Brasília/DF – Brasil

Telefone: 061-348.27.54

Preencher os seguintes dados:

Nome: ____________________

Instituição: ____________________

Endereço: ________ ____________________

Código Postal, cidade, Estado: ____________________

País ____________________

Período de Assinatura (anos): ____________________

Data e assinatura: ____________________